Hannes Wimmer

Die Modernisierung politischer Systeme

Staat
Parteien
Öffentlichkeit



Hannes Wimmer

Die Modernisierung politischer Systeme

Staat · Parteien · Öffentlichkeit

Böhlau Verlag Wien · Köln · Weimar

Gedruckt mit Unterstützung durch
den Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung

Umschlaggestaltung: Andreas Burghardt

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Der Titeldatensatz für diese Publikation ist bei
Der Deutschen Bibliothek erhältlich

ISBN 3-205-99202-4

Wien · Köln · Weimar
http://www.boehlau.at
Druck: Obersteirische Druckerei, Leoben

Inhalt

Vorwort

Warum konnten einige Entwicklungsländer fast an das OECD-Niveau anschließen, die meisten jedoch nur wenige bis gar keine Erfolge erzielen? Wie läßt sich diese *Differenz* erklären? Gibt es in den stagnierenden Ländern „politische Strukturen", welche die Entwicklungspotentiale systematisch blockieren? – Wenn man Studenten fragt: Warum brauchen moderne Gesellschaften einen Staat? – so löst man zunächst einmal nur Erstaunen aus. Auf die Frage: Welche sind denn die wichtigsten Institutionen des modernen Staates? – bekommt man, nach einigem Zögern, das Gewaltenteilungsschema zu hören. Ist unser Wissensstand seit 300 Jahren tatsächlich derselbe geblieben? Die Frage: Welche Subsysteme sind für das politische System moderner Demokratien wesentlich und deshalb unentbehrlich? – wird selbst in der Fachwelt so kontrovers diskutiert, daß man sie in der Lehre am besten gar nicht stellt. Wenn man aber diesen Grundsatzfragen ausweicht, wie kann man dann ein Grundverständnis für die Funktionsweise unserer Demokratien vermitteln?

Die Texte dieses Buches sind sprachlich so verfaßt, daß sie für höhersemestrige Studenten verständlich sein sollten. Die Anmerkungsapparate blieben lückenhaft und selektiv, wären also gegebenenfalls durch die Lehrenden zu ergänzen, für ein eigenständiges Weiterarbeiten der Studenten müßten sie jedoch einen ersten Ausgangspunkt darstellen.

Ein Buch wie dieses hat viele Väter und Mütter, denen zu danken wäre. An vorderster Stelle steht der *Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung* (Wien), dem ich für die Finanzierung des Projekts (Projekt-Nr. P11139-OEK) zutiefst zu Dank verpflichtet bin. Als „Schutzmantelmadonna" des Projekts fungierte Prof. Eva Kreisky (Wien), als einen der Projekt-Gutachter des Fonds habe ich Prof. Wolf-Dieter Narr (FU Berlin) aus der Anonymität herausholen können – Eva danke ich herzlich für die Hilfestellungen bei der formellen Abwicklung des Projekts, Wolf-Dieter für seine unermüdliche Gutachtertätigkeit, ohne die das Projekt, und damit dieses Buch, niemals zustandegekommen wäre. – Für den Inhalt bin natürlich nur ich selbst verantwortlich.

Nicht zuletzt aber habe ich meiner Frau Isabella zu danken, deren Geduld über die Maßen zu strapazieren ich wieder einmal nicht habe vermeiden können.

Wien, im September 2000



Einleitung: Das politische System der Weltgesellschaft

Weltgesellschaft

Sind die Städte Frankfurt und Singapur miteinander stärker verbunden als diese mit ihrem jeweiligen Hinterland[1]? Mehrere tausend Satelliten halten Kommunikationskapazitäten in einem Ausmaß bereit, daß das Beispiel keineswegs aus der Luft gegriffen erscheint, und was die Wirtschaftsbeziehungen betrifft, enthält es sogar einen gewissen Realitätsgehalt[2]. – Grundsätzlich sind aber in den modernen Kommunikationsnetzen alle Teilnehmer potentiell direkt mit allen Teilnehmern verbunden, wie schon der Telephonbesitzer wußte, und das Internet macht noch einmal mit aller Wucht unmißverständlich eines klar: Der allgemeine evolutionäre Vorgang heißt *Netzverdichtung:* „Netze verdichten sich mit dem Wachstum des Anteils potentiell anschlußfähiger Elemente, die an ein netzgebundenes System bereits angeschlossen sind. Als ‚Netzerschließung' ließe sich dann der Vorgang der Integration aller anschlußfähiger Systemelemente ins jeweils systembildende Netz charakterisieren."[3] Nicht zuletzt hat das – ebenfalls exponentielle[4] – Wachstum der massenmedialen Kommunikationsformen dazu geführt, daß es heute de facto keinen bewohnten Winkel der Erde mehr gibt, der nicht erreicht worden wäre.

Schon diese wenigen Sachverhalte deuten darauf hin: „*Wir leben längst in einer Weltgesellschaft*, und zwar in dem Sinne, daß die Vorstellung geschlossener Räume fiktiv wird. Kein Land, keine Gruppe kann sich gegeneinander abschließen."[5] In dieselbe Richtung verweist der – zum Teil geradezu in paradigmatischer Weise gebrauchte – Begriff der *Globalisierung:*

---

1 So die Frage von *Jan Aart Scholte 1997:* The Globalization of World Politics. In: John Baylis/Steve Smith (Hrsg.), The Globalization of World Politics. An Introduction to International Relations. Oxford u. a.: Oxford Univ. Press, S. 13–30, hier S. 23.

2 *Kenichi Ohmae 1996:* Der neue Weltmarkt. – Das Ende des Nationalstaates und der Aufstieg der regionalen Wirtschaftszonen. Hamburg: Hoffmann und Campe.

3 *Hermann Lübbe 1997:* Modernisierung und Folgelasten. – Trends kultureller und politischer Evolution. Berlin u. a.: Springer, S. 6.

4 *Klaus Merten 1994:* Evolution der Kommunikation. In: Klaus Merten/Siegfried J. Schmidt/Siegfried Weischenberg (Hrsg.), Die Wirklichkeit der Medien. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 141–162, insbes. die Kurve auf S. 142.

5 *Ulrich Beck 1998:* Was ist Globalisierung? Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 27 (Hervorhebung im Original); ähnlich schon zuvor *Rudolf Stichweh 1995:* Zur Theorie der Weltgesellschaft. In: Soziale Systeme, Heft 1/95: 29–45, und *Niklas Luhmann 1997:* Die Gesellschaft der Gesellschaft.

Globalisierung bezeichnet all jene Prozesse, durch welche alle Völker der Erde in eine einzige Weltgesellschaft inkorporiert werden, so z. B. Holton[6] und Malcolm Waters etwa formuliert: „In a globalized world there will be a single society and culture occupying the planet."[7] Der Begriff „Weltgesellschaft" meint natürlich keine Spezifizierung des Begriffs „Welt", wie das in mißverständlicher Weise Kurt Tudyka behauptet[8], sondern bezeichnet das „umfassendste Sozialsystem" – mit der Konsequenz, „daß es für alle anschlußfähige Kommunikation nur ein einziges Gesellschaftssystem geben kann"[9]. Es gibt heute keine sozialräumlich geschlossenen

---

Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 145–170 zum Thema „Weltgesellschaft"; eher dürftig *Peter Fuchs 1997:* Das seltsame Problem der Weltgesellschaft. Opladen: Westdeutscher Verlag.

6 *Robert J. Holton 1998:* Globalization and the Nation-State. London: MacMillan, S. 11, und siehe Chap. 2: „Emergence of the World as a Single Place". Der Altmeister der Globalisierungstheorie ist *Roland Robertson 1992:* Globalization. Social Theory and Global Culture. London/Newbury Park/New Delhi: Sage. Der Begriff „Globalisierung" war – und ist es teilweise noch – überwiegend negativ besetzt: Globalisierung unterminiere den Nationalstaat (Demokratie und Sozialstaatlichkeit insbesondere), sei primär von der Weltwirtschaft der multinationalen Konzerne geprägt, zerstöre die Umwelt und autochthone Kulturen usw. Die meisten Kritikpunkte haben sich als unrichtig herausgestellt, so treffend *Ingo Pies 2000:* Globalisierung und Demokratie: Chancen und Risiken aus ökonomischer Sicht. In: Hauke Brunkhorst/Matthias Kettner (Hrsg.), Globalisierung und Demokratie. Wirtschaft, Recht, Medien. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 53–89.

7 *Malcolm Waters (1995):* Globalization. London/New York: Routledge, S. 3. „Globalisierung" impliziere keine besonderen Anforderungen an die *Integration* der Gesellschaft, im Gegenteil, sie werde hochgradig differenziert, multizentrisch und chaotisch sein. Es gibt keine zentrale Regierung, keine generalisierte Präferenzen für grundlegende Werte – die integrierenden Werte müßten hochabstrakt sein, lediglich ein Ausdruck für Toleranz im Hinblick auf Unterschiede und individuelle Selektionen: „Importantly territoriality will disappear as an organizing principle for social and cultural life, it will be a society without borders and spatial boundaries. In a globalized world we will be unable to predict social practices and preferences on the basis of geographical location. Equally we can expect relationships between people in disparate locations to be formed as easily as relationships between people in proximate ones", so der Autor, ebenda.

8 *Kurt Tudyka 1989:* „Weltgesellschaft" – Unbegriff und Phantom. In: Politische Vierteljahresschrift 30: 503–508 und fast identisch *Kurt Tudyka 1994:* Der Ausdruck Weltgesellschaft täuscht. In: Jörg Callies (Hrsg.), Auf dem Weg zur Weltinnenpolitik. Vom Prinzip der nationalen Souveränität zur Notwendigkeit der Einmischung. Rehburg-Loccum: Evangel. Akademie Loccum, S. 33–40; eher kritisch auch *Emanuel Richter 1990:* Weltgesellschaft und Weltgemeinschaft. Begriffsverwirrung und Klärungsversuche. In: Politische Vierteljahresschrift 31: 275–279; ob man mit der Unterscheidung von Gesellschaft und Gemeinschaft auf diesem Feld weiter kommt, würde ich bezweifeln, siehe jedoch *Forschungsgruppe Weltgesellschaft 1996:* Weltgesellschaft: Identifizierung eines „Phantoms". In: Politische Vierteljahresschrift 37: 5–26.

9 So schon früh *Niklas Luhmann 1975:* Die Weltgesellschaft. In: Ders., Soziologische Aufklärung 2. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 51–71, das Zitat ist in *Niklas Luhmann 1997:* Die Gesellschaft der Gesellschaft, a. a. O., S. 145.

Gesellschaften mehr, mit denen Kommunikation nicht möglich wäre – selbst nomadisierende Jäger- und Sammlergruppen sind in Tourismusprogramme einbezogen und kommen so zu Bargeld, mit welchem man praktische Dinge kaufen kann, so z. B. Transistorradios oder Funkgeräte[10].

Bereits seit der Aufklärung wird in verschiedenen Varianten die *Einheit der Gesellschaft* reflektiert, etwa im Begriff der „Menschheit" bei Kant, der die „Kolonisierung" der Wilden für ein zu revidierendes Unrecht hält – die „ungesellige Geselligkeit" des Menschen und die damit verbundene „Disposition zum Kriege" haben zur Besiedelung der ganzen Erdoberfläche geführt, die Erde aber sei *eine Kugel, die Oberfläche endlich*, deshalb müsse die ungesteuerte Dynamik des Krieges beendet werden, und zwar durch die Errichtung einer „Weltrepublik", welche die „Weltbürgerrechte" aller Menschen garantiere[11]. Wenige Jahre nach Kant (genauer: im Jahre 1800) schrieb Friedrich Gentz, die Revolutionäre der Französischen Revolution hätten „alle Völker der Erde in einem großen kosmopolitischen Bunde vereinigen" wollen, „schufen" dabei aber „den grausamsten Weltkrieg, der die Gesellschaft erschütterte und auseinanderriß"[12].

Während Literaten von „Weltliteratur" sprachen, Philosophen und politische Publizisten in Kategorien von Krieg und Frieden zwischen Nationen dachten, verlagerten Karl Marx und Friedrich Engels den Akzent entschieden auf die Weltwirtschaft: Die dem Kapitalismus inhärente Dynamik zur Expansion habe einen allumfassenden *Weltmarkt* entstehen lassen, der nur zur Beseitigung von Hindernissen oder Störungen auf Mittel der physischen Gewalt angewiesen sei[13]; nicht Kanonen, sondern billige Preise werden die chinesische Mauer niederschießen. Ganz anders bekanntlich die Theoretiker des „Imperialismus"[14], die die *gewaltsame*

---

10 Fraglich daher auch die Beobachtung des Globalisierungsprozesses mit der Unterscheidung „Dominanzkultur" und „dominierte Kultur" durch *Arnold Groh 1999:* Globalisierung und kulturelle Information. In: Jürgen Mittelstraß (Hrsg.), Die Zukunft des Wissens. XVIII. Deutscher Kongreß für Philosophie Konstanz 1999. Konstanz: UVK Universitätsverlag, S. 1076–1084. Nichts fördert die Erhaltung der partikularen Kulturen mehr als der weltweite Tourismus.

11 *Volker Gerhardt 1995:* Immanuel Kants Entwurf „zum ewigen Frieden". – Eine Theorie der Politik. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, S. 19 (Hervorhebungen im Original). Kant reflektiere eine wahrhaft *weltpolitisch* zu nennende Lage nicht zuletzt aufgrund der Kriege, wo es nicht mehr um die Befriedung regionaler Konflikte gehe, sondern um Politik im globalen Maßstab, so Gerhardt. Aber auch der *Welthandel* sei schon für Kant eine Tatsache.

12 Zitiert nach *Wolfgang Kersting 1995:* „Die bürgerliche Verfassung in jedem Staate soll republikanisch sein". In: Otfried Höffe (Hrsg.), Zum ewigen Frieden. Berlin: Akademie Verlag, S. 87–108, hier S. 97.

13 So auch die Rekonstruktion von *Michael Mann 1984:* Capitalism and Militarism. In: Martin Shaw (Hrsg.), War, State and Society. London: Macmillan, S. 25–46. Kapitalismus sei die erste Gesellschaftsformation, in welcher „Ausbeutung" *keiner* Mittel der physischen Gewalt bedürfe.

14 Der *locus classicus* ist natürlich *W.I. Lenin 1916/1976:* Der Imperialismus als höchstes Stadium des Kapitalismus. In: Lenin – Ausgewählte Werke, Bd. I. Berlin: Dietz, S. 767–873; siehe auch die

Besetzung bzw. Aufteilung der Erde durch die westlichen Industriestaaten funktional auf das *anlagesuchende Kapital* bezogen. So wie die Anarchie des kapitalistischen Marktes und die Anarchie der Staaten im internationalen System zwei Seiten derselben Medaille sind[15], so müssen die mit modernsten Waffentechnologien gerüsteten Industriestaaten – samt den damit verbundenen Drohpotentialen – auch heute noch den Staat der Entwicklungsländer „schwach" halten[16], um den auf dem Weltmarkt konkurrierenden nationalen Kapitalen Vorteile verschaffen zu können. – Diesen in der marxistischen Traditionslinie stehenden „politökonomischen" Ansätzen zufolge ist die Weltgesellschaft politisch herrschaftlich organisiert und ökonomisch ausbeuterisch zugleich[17], d. h., wir hätten eine *stratifizierte* Weltgesellschaft vor uns und diese folglich mit entsprechenden begrifflichen Mitteln zu analysieren. Nach dem Weltsystem-Ansatz von Immanuel Wallerstein[18] und anderen[19] sähe die Primärdifferenzierung der Weltgesellschaft folgendermaßen aus[20]:

Beiträge in *Hans-Ulrich Wehler 1970 (Hrsg.)*, Imperialismus. Köln/Berlin: Kiepenheuer & Witsch; *Norman Etherington 1984:* Theories of Imperialism: War, Conquest and Capital. London/Totowa: Croom Helm; *Diane Elson 1984:* Imperialism. In: Gregor McLennan/David Held/Stuart Hall (Hrsg.), The Idea of the Modern State. Milton Keynes, Philadelphia, S. 154–182; *Karl Held/Theo Ebel 1983:* Krieg und Frieden. – Politische Ökonomie des Weltfriedens. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

15 *Steve Hobden/Richard Wyn Jones 1997:* World-System Theory. In: John Baylis/Steve Smith (Hrsg.), The Globalization of World Politics. Oxford u. a.: Oxford Univ. Press, S. 125–145, hier S. 136 zu den zwei Seiten derselben Medaille.

16 *Samir Amin 1997:* Die Zukunft des Weltsystems. Herausforderungen der Globalisierung. Hamburg: VSA-Verlag, S. 43 f. Zu den „Monopolen" der kapitalistischen Zentren als Folge der „Dominanz des unerbittlichen Akkumulationsgesetzes über das ganze Sozialsystem".

17 So vor nicht allzulanger Zeit die These der „Theorie des peripheren Kapitalismus", siehe *Dieter Senghaas 1977:* Weltwirtschaftsordnung und Entwicklungspolitik. Plädoyer für Dissoziation. Frankfurt am Main: Suhrkamp, mit der Empfehlung zur „Abkoppelung Peripher-Ökonomien von den dominanten Strukturen des kapitalistischen Weltmarktes" bzw. für *autozentrierte Entwicklung* (S. 265); wie wir heute wissen, war dies exakt die falsche Strategie; ziemlich unbeeindruckt blieben auch *Andre Gunder Frank/Marta Fuentes-Frank 1990:* Widerstand im Weltsystem. Wien: Promedia, hrsg. v. Hannes Hofbauer und Andrea Komlosy; immerhin wird ein Ausbrechen aus der Unterentwicklung als „Befreiung durch eine sozialistische Revolution" nicht mehr für sinnvoll gehalten (S. 107).

18 *Immanuel Wallerstein 1980:* The Modern World-System. San Diego: Academic Press, 3 Bde.

19 *Terence K. Hopkins/Immanuel Wallerstein 1996 (Hrsg.):* The Age of Transition. – Trajectory of the World-System, 1945–2025. London/New Jersey: Zed Books.

20 *Steve Hobden/Richard Wyn Jones 1997:* World-System Theory. In: John Baylis/Steve Smith (Hrsg.), The Globalization of World Politics. Oxford Univ. Press, S. 125–145.

- *Zentrum:* Westeuropa, USA, Japan; modernste Produktionstechnologien, daher hohe Arbeitsproduktivität, daher hohes Einkommens- und Wohlstandsniveau (einschließlich der Arbeiterklasse); starker Staat, hohe politische Stabilität, liberale Demokratie (einschließlich Sozial- und Wohlfahrtsstaat, der aber infolge der „Globalisierung" in die Krise geraten sei) etc.
- *Semiperipherie:* Schwellenländer wie Mexiko, Brasilien, Argentinien und Chile in Lateinamerika; die „Tiger"-Staaten in Südostasien sowie der gesamte Bereich des ehemaligen kommunistischen Ostblocks. Charakteristika: arbeitsintensive Niedriglohnindustrien; Abhängigkeit von Auslandsinvestitionen; hohe Staatsverschuldung; Modernisierungsdefizite im Staatsapparat und im (meist staatlich gelenkten) Bankenwesen; repressiver Umgang mit Interessenvertretern der Arbeiterklasse; geringe Leistungsfähigkeit des Sozialstaats usw.
- *Peripherie:* Afrika südlich der Sahara; die meisten Länder Lateinamerikas und der Karibik sowie Süd- und Zentralasiens; die Länder sind gezwungen, ihre Grundstoffprodukte am Weltmarkt billig zu verkaufen, müssen andererseits Industrieprodukte (zu) teuer einkaufen, d. h., die Peripherie reproduziert sich durch *ungleichen Tausch* als Basismechanismus der Ungleichverteilung; multinationale Konzerne beuten Ressourcen der Länder aus, aber es gibt kaum Investitionen (z. B. in die Infrastruktur); schwacher Staat und „comprador-class" als herrschende Klasse im Dienste der Zentrum-Länder usw.

Vertreter der Theorie des „peripheren Kapitalismus", der Weltsystem-Theorie oder der Dependencia-Theorie verorten also die *Ursachen* für fehlende Entwicklung primär im *Weltmarkt* – jedenfalls in der Wirtschaft –, und deshalb werden sie als „ökonomistisch" und „reduktionistisch" kritisiert, zu Recht, wie im ersten Kapitel dieses Buches argumentiert wird. Zugespitzt und daher sehr vereinfachend lautet die Gegenthese: Die Restriktionen des Weltmarktes (z. B. Schwankungen der Weltmarktpreise, Terms of Trade) mögen hart und teilweise auch ungerecht sein, rücksichtslose Ausbeutungsmethoden von kapitalistischen Firmen in Ländern der sog. Dritten Welt gibt es und sind nicht zu beschönigen, Kapitalabflüsse in Folge von Zinsen aus Staatsverschuldung kann man kritisieren ebenso gewisse Formen der „Arbeitsteilung"[21] im Weltmaßstab usw., diese Faktoren sind jedoch nicht die primäre Ursache für die Wohlstandsdiskrepanzen in der Weltgesellschaft. Auch bei den ehemaligen Dependenztheoretikern habe sich, so Nuscheler, längst die Einsicht durchgesetzt, daß z. B. die Korruption parasitärer Staatsklassen („Kleptokratien") „mehr zum wirtschaftlichen und politischen Zerfall beigetragen hat als beispielsweise der Verfall der Rohstoffpreise, daß Strukturreformen in Richtung von *good governance* ebenso wichtig sind wie wirtschaftliche Struk-

21 *Folker Fröbel/Jürgen Heinrichs/Otto Kreye 1986:* Umbruch in der Weltwirtschaft. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.

turreformen, welche die Dynamik der Marktkräfte, der Privatinitiative und des Eigennutzes freisetzen"[22].

Die ersten beiden Kapitel dieses Buches verfolgen eine doppelte theoretische Absicht:

Sie wollen *erstens* den entwicklungstheoretischen Diskurs auf die m. E. entscheidende Frage lenken, nämlich: Wie lassen sich in den „Entwicklungsländern" Strukturen moderner Staatlichkeit implementieren? Die dahinter stehende These lautet – sehr überspitzt formuliert: *Ohne moderne Staatlichkeit keine nachhaltige Entwicklung!* – Diese Einsicht ist meiner Diskussions- und Literaturerfahrung nach keineswegs weit verbreitet und wurde auch in der sog. *Good Governance*-Debatte eher vage in den Raum gestellt. Wenn es zutrifft, daß moderne Staatlichkeit eine *conditio sine qua non* für Entwicklung darstellt, dann wird sofort klar, warum die traditionelle Entwicklungspolitik, die darin bestand, daß Regierungen der Industrieländer jährlich bestimmte Millionenbeträge auf Konten der Regierungen der Entwicklungsländer überwiesen, zum Scheitern verurteilt war. Sie läßt sich auch nicht länger legitimieren, denn es ist nicht einzusehen, warum man den Armen der reichen Länder etwas wegnehmen soll, um es den Reichen der armen Länder zu geben.

Zum *zweiten* will insbesondere das „Neopatrimonialismus"-Kapitel darauf hinweisen, daß die Evolution der modernen Gesellschaft als Weltgesellschaft nicht *nur* in die Richtung der funktionalen Differenzierung verläuft, im Gegenteil, es sind trotz aller Kontingenzen selektive Mechanismen am Werk, die über alle Kontinente hinweg mit frappierender Ähnlichkeit ein politisches System entstehen lassen, das geeignet ist, den globalen Evolutionsprozeß geradezu zu *blockieren*. Etwas blumig ausgedrückt: Während in Frankreich und anderswo Intellektuelle den Beginn der Postmoderne feiern, koexistiert in weiten Bereichen der Weltgesellschaft die *Prämoderne*[23] mit der Moderne und weigert sich hartnäckig, zu verschwinden.

Angesichts der Heterogenität und Hyperkomplexität der Weltgesellschaft erweist sich der Großteil des herkömmlichen Theorievorrats der Sozialwissenschaften als wenig brauchbar, von fraglichem Wert oder ist schlicht unangemessen. Wenn man die Unterschiede zwischen „arm" und „reich", also die sozioökonomische Ungleichverteilung, als wichtigstes Merkmal definiert, muß man natürlich die Weltgesellschaft als *hierarchisch-stratifizierte* begreifen, und die Konsequenz ist dann folgerichtig, die alten Schicht- und Klassentheorien wieder auszu-

---

22 *Franz Nuscheler 1996:* Im Süden nichts Neues? In: Berthold Meyer (Red.), Eine Welt oder Chaos? Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 178–220, hier zit. S. 216. – Warum hungert Nordkorea, während Südkorea an das Wohlstandsniveau der OECD-Staaten anschließt? Siehe dazu Kapitel zwei.

23 *Ulrich Menzel 1998:* Globalisierung versus Fragmentierung. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 58, zur idealtypischen Gegenüberstellung wesentlicher Aspekte von Prämoderne, Moderne und Postmoderne.

packen und sie an die Weltgesellschaft anzulegen. Das halte ich für nicht mehr plausibel, obwohl diese Unterschiede enorm sind und sogar noch zunehmen, und daran ändert auch der Befund des ersten Kapitels nichts, daß es geradezu zur „Logik neopatrimonialer Systeme" gehört, stratifikatorische Prozesse zu verstärken. Aus der globalen Perspektive handelt es sich um ein partikulares Phänomen, eben eines der Koexistenz der Prämoderne in der Moderne, und bestimmt daher die *primäre* Differenzierungsform der Gesamtgesellschaft nicht. Seit der „Flug des Drachen" angesetzt bzw. sich die Formation der „fliegenden Gänse" in Südostasien gebildet hat, wird das „Ende der Dritten Welt"[24] als *Einheit* konstatiert und verloren Ansätze, die *sozioökonomisch definierte Räume* unterscheiden, an empirischer Evidenz. Der Versuch, *kultursoziologisch* bestimmte Zivilisationsräume zu unterscheiden und daraus die Konfliktstruktur der Weltgesellschaft des 21. Jahrhunderts abzuleiten[25], hat ebenfalls der Kritik nicht standgehalten[26]. Die konzeptuellen Schwierigkeiten der Sozialwissenschaften mit der Weltgesellschaft haben u. a. damit zu tun, daß die Soziologie „Gesellschaft" fast immer als eine durch den Nationalstaat definierte Größe verstand, und es sei, so Habermas, „keine ganz triviale Frage, warum die Sozialwissenschaften zögern, sich auf eine solche Perspektive einzulassen"[27].

Unter diesen Umständen erscheint es nicht völlig überflüssig, wenigstens stichwortartig auf einige evolutionäre Trends hinzuweisen, die derzeit unter dem Titel „Globalisierung" diskutiert werden:

(1) Kommunikationsmedien – Globalisierung massenmedialer Kommunikation: Schon der Buchdruck schloß innerhalb kürzester Zeit West- und Mitteleuropa zu einem einzigen Kommunikationsraum zusammen[28]. Trotzdem blieben die Kommunikationsnetze bis zur Mitte des

---

24 *Ulrich Menzel 1992:* Das Ende der Dritten Welt und das Scheitern der großen Theorie. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

25 *Samuel P. Huntington 1997:* Der Kampf der Kulturen. The Clash of Civilizations. Die Neugestaltung der Weltpolitik im 21. Jahrhundert. München/Wien: Europaverlag, 3. Aufl.

26 *Walter Reese-Schäfer 1998:* Clash of Paradigms. Kulturtheorie oder Modernisierungstheorie als Deutungsmuster politischer Konfliktlinien. In: Richard Saage/Gunnar Berg (Hrsg.), Zwischen Triumph und Krise. Opladen: Leske + Budrich, S. 151–166; *Mathias Albert 1999:* Territorium und Identität. Kollektive Identität und moderner Nationalstaat. In: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 28: 255–268.

27 *Jürgen Habermas 1998:* Jenseits des Nationalstaats? Bemerkungen zu Folgeproblemen der wirtschaftlichen Globalisierung. In: Ulrich Beck (Hrsg.), Politik der Globalisierung. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 67–84, hier S. 79. Siehe auch *Ulrich Beck 1998:* Was ist Globalisierung? Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 49, zur *Container-Theorie* der Gesellschaft, nach welcher Gesellschaften als „Staatsgesellschaften" verstanden werden, so wie man im Alltag von der „französischen", „amerikanischen" oder „deutschen" Gesellschaft spreche, so auch in der Wissenschaft.

28 Siehe den historischen Abschnitt im 8. Kapitel.

19. Jahrhunderts weitgehend von den Verkehrsnetzen abhängig. Mit der Erfindung des Telegraphen[29] setzte aber ein evolutionärer Prozeß ein, den Hermann Lübbe treffend als „vollständige Ablösung der Kommunikationsnetze von den Verkehrsnetzen" charakterisiert hat[30]. – Die Informations- und Kommunikationsrevolutionen der letzten Jahrhunderte sind von so elementarer Wucht und fundamentaler Bedeutung, daß man geneigt ist, immer mehr Aspekte des Modernisierungsprozesses daraus zu erklären, je mehr man sich damit beschäftigt[31]. Ich greife nur wenige Punkte heraus: Die *Inklusionsbedingungen* haben sich derart vereinfacht, daß es fast nur noch auf die Aufmerksamkeit der Rezipienten/Teilnehmer anzukommen scheint. Zur Zeit der Printmedienpublika mußte man noch lesen können; auch diese Bedingung ist längst entfallen. Zweitens, Systeme, in denen alle Elemente potentiell miteinander verbunden sind, können per definitionem *kein Zentrum* aufweisen, folglich auch keine Peripherie. Drittens, die Informations- und Kommunikationstechnologien respektieren weder *territoriale* Grenzen, noch kennen sie zeitliche Limits[32] – dafür sorgen mehrere tausend Satelliten[33]. Viertens, die Medienevolution mündete in der Entstehung einer *Weltöffentlichkeit*[34], die ihrerseits konstitutiv ist für den Begriff der Weltgesellschaft. Schon aus diesem

29 *Jorma Ahvenainen 1995:* The Role of Telegraphs in the 19th Century Revolution of Communication. In: Michael North (Hrsg.), Kommunikationsrevolutionen. – Die neuen Medien des 16. und 19. Jahrhunderts. Köln/Weimar/Wien: Böhlau, S. 73–80: „The intercontinental telegraph was even more significant in its consequences. It simply provided a method with which to rule the world, it made *Weltpolitik* possible and was one of the elements of the age of imperialism" (S. 77). „The introduction of the telegraph not only accelerated the transfer of information but, at the same time, homogenized world politics and world economy. All countries were able to react to political news nearly simultaneously. Within the economy, it can be said that the telegraph actually made a world economy possible" (S. 79).

30 *Hermann Lübbe 1997:* Modernisierung und Folgelasten, a. a. O., S. 6 ff.

31 Man nehme nur das Kapitel 8 dieses Buches: Was da alles als Effekt massenmedialer Kommunikation erklärt wird!

32 *Anthony Giddens 1990:* The Consequences of Modernity. Stanford, Cal.: Stanford Univ. Press, zum „disembedding of space and time". Siehe auch *Joshua Meyrowitz 1985:* No Sense of Place. – The Impact of Electronic Media on Social Behavior. New York/Oxford: Oxford Univ. Press; *Mathias Bös/Christian Stegbauer 1997:* Das Internet als Globalisierungsprozeß: Zur Dialektik weltweiter Entgrenzung. In: Stefan Hradil (Hrsg.), Differenz und Integration. Die Zukunft moderner Gesellschaften. Frankfurt/New York: Campus, S. 650–662, sowie die Literatur zur „Medienevolution" im Kapitel 8, insbesondere zum Aspekt der „Internationalisierung" als globalem Trend.

33 Nicht die Satelliten, sondern die großen Medienkonzerne seien die „wahren" Globalisierer, so *Otfried Jarren/Werner A. Meier 2000:* Globalisierung der Medienlandschaft und ihre medienpolitische Bewältigung: Ende der Medienpolitik oder neue Gestaltungsformen auf regionaler und nationaler Ebene? In: Hauke Brunkhorst/Matthias Kettner (Hrsg.), Globalisierung und Demokratie. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 347–368.

34 *James N. Rosenau 1990:* Turbulence in World Politics. A Theory of Change and Continuity. Prince-

Grunde können Ereignisse, die oft nur eine triviale lokale Ursache haben, nichtintendierte Effekte ganz anderswo in der Gesellschaft auslösen. „Interconnectedness" wird zu Recht relativ häufig als wichtigstes Kriterium verwendet, um die Resultate von „Globalisierung" als Prozeß zu definieren.

(2) Die Einheit der Weltwirtschaft[35] *wird über den Weltmarkt hergestellt*, wie Marx schon wußte, beginnend mit dem „Welthandel" – ein Motor der Entdeckung und schließlich der Besetzung der Neuen Welt. Das Kolonialsystem im engeren Sinne dagegen entsprang keiner Zwangsläufigkeit einer kapitalistischen Wirtschaftslogik, sondern primär der „Logik der Leviathane" des europäischen Staatensystems, also einer Machtlogik [36]. Ökonomische Globalisierung bedeutet in erster Linie einen „Prozeß der Überwindung von historisch entstandenen Grenzen", so Elmar Altvater[37], wobei insbesondere der „Kasino-Kapitalismus" (Susan Strange) an den Devisenbörsen Anlaß zur Sorge gebe: *Täglich* werden an diesen 1.200 Mrd. US-Dollar gehandelt – bei einem Welthandelsvolumen von rd. 4.000 Mrd. US-Dollar pro Jahr dienen nur 2–5 % als Zirkulationsmittel, alles andere zielt auf kurzfristige Spekulationsgewinne, und genau deshalb stellen die höchst instabilen globalen Finanzmärkte die nervende Frage des

---

ton, NJ: Princeton Univ. Press, S. 243 ff. Auf der Grundlage der Weltöffentlichkeit entstand eine Unzahl von „Bewegungen", Non-Governmental-Organizations (NGOs), Bürgerintitiativen – „proliferating subgroups" nennt das Rosenau; sie alle operieren auf der Basis der modernen Kommunikationstechnologien, d. h., diese stärken *dezentrale* Kräfte, bilden eine „neue Welt" gegenüber der alten westphälischen „Staatenwelt". – Kritisch dagegen *Armin Scholl/Siegfried Weischenberg 1998:* Journalismus in der Gesellschaft. Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 201 ff.

35 „Was die Weltwirtschaft angeht, so ist sie verflochten", so das Tucholsky-Bonmot aus den 1930er Jahren, zit. n. *Bernhard Löffler 1997:* Zwischen internationalem Engagement und nationaler Hegemonie. Zu politischen Strategien deutscher Unternehmer im 20. Jahrhundert. In: Peter Schimany/Manfred Löffler (Hrsg.), Globale Gesellschaft? Frankfurt am Main: Peter Lang, S. 111–135.

36 *Harald Kleinschmidt 1998:* Geschichte der internationalen Beziehungen. – Ein systemgeschichtlicher Abriß. Stuttgart: Reclam, S. 64 ff.

37 *Elmar Altvater 1998:* Ort und Zeit des Politischen unter den Bedingungen ökonomischer Globalisierung. In: Dirk Messner (Hrsg.), Die Zukunft des Staates und der Politik. – Möglichkeiten und Grenzen politischer Steuerung in der Weltgesellschaft. Bonn: Dietz, S. 74–99; übertrieben sei die Schlußfolgerung, Globalisierung bringe eine „Weltgesellschaft" hervor, habe *one world* zum Ergebnis, so der Autor; siehe auch *Elmar Altvater/Birgit Mahnkopf 1999:* Grenzen der Globalisierung. – Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft. Münster: Westphälisches Dampfboot, ganze Nationen und Regionen werden vom Weltmarkt exkludiert: „Dies ist ein besonders deutliches Indiz dafür, daß es zwar den Weltmarkt, aber *keine Weltgesellschaft* gibt" (S. 119; Hervorhebung im Original). Aber der Titel des Buches sowie zahlreiche Stellen des Textes sprechen eindeutig von einer „Weltgesellschaft", d. h., auch in der 4., völlig überarbeiteten Auflage konnten sich die Autoren nicht einigen, ob es nun nur einen Weltmarkt oder auch eine Weltgesellschaft gibt.

„Systemrisikos“[38]. – Kritiker der Globalisierungstheorie[39] weisen gerne darauf hin, daß erstens der Integrationsgrad der Weltwirtschaft *vor* dem Ersten Weltkrieg dasselbe Niveau aufwies wie in den 1980er Jahren, zweitens über 80 % des Welthandels und der Investitionen innerhalb des OECD-Raumes abgewickelt würden, und drittens gebe es unter den multinationalen Unternehmen kaum „staatenlose Firmen“, wie die Hyperglobalisten (z. B. Ohmae) meinen, im Gegenteil, sie brechen ihre heimatlichen Zelte nur ungern ab, „weil sie in nationalen Märkten verankert sind“[40]. – Ich kenne die Forschung zur Weltwirtschaft zuwenig und möchte die Debatte lieber den Spezialisten überlassen; eines aber steht fest: Die Grenzen des Funktionssystems der „Wirtschaft der Gesellschaft“[41] verlaufen anders als die politischen Grenzen der Territorialstaaten; weiterhin ist nicht zu bezweifeln, daß die *Exklusion aus* dem Wirtschaftssystem gravierende Folgen hat für die *Inklusion in* andere Funktionssysteme: „Funktionssysteme schließen, wenn sie rational operieren, Personen aus oder marginalisieren sie so stark, daß dies Konsequenzen hat für den Zugang zu anderen Funktionssystemen. Keine Ausbildung, keine Arbeit, kein Einkommen, keine regulären Ehen, Kinder ohne registrierte Geburt, ohne Ausweis, ohne Zugang zu an sich vorgesehenen Anspruchsberechtigungen, keine Beteiligung an Politik, kein Zugang zur Rechtsberatung, zur Polizei oder zu Gerichten – die Liste ließe sich verlängern, und sie betrifft, je nach Umständen, Marginalisierungen bis hin zu gänzlichem Ausschluß.“[42] Auf der anderen Seite hat die abscheuliche Verelendung von Menschen in vielen oder vielleicht sogar in den meisten Ländern der Weltge-

---

38 Die destabilisierenden Effekte der Finanzmärkte wurden zuletzt wieder während der „Asien-Krise“ 1997 f. deutlich; sowohl der IWF als auch die WTO sind hier herausgefordert, für entsprechende Regulierungen zu sorgen. Vgl. *Jan Annaert 2000:* Globalisation of Financial Markets. In: Frans Buelens (Hrsg.), Globalisation and the Nation-State. Cheltenham, UK/Northampton, MA: Edward Elgar, S. 37–68.

39 *Marianne Beisheim/Sabine Dreher/Gregor Walter/Bernhard Zangl/Michael Zürn 1999:* Im Zeitalter der Globalisierung? These und Daten zur gesellschaftlichen und politischen Denationalisierung. Baden-Baden: Nomos; die Autoren weisen den Begriff der Globalisierung zurück und sprechen nur von „Denationalisierung“.

40 *Paul Hirst/Grahame Thompson 1998:* Globalisierung? Internationale Wirtschaftsbeziehungen, Nationalökonomien und die Formierung von Handelsblöcken. In: Ulrich Beck (Hrsg.), Politik der Globalisierung. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 85–133, hier S. 92; vgl. jetzt auch *Paul Hirst/Grahame Thompson 2000:* The Tyranny of Globalisation: Myth or Reality? In: Frans Buelens (Hrsg.), Globalisation and the Nation-State, a. a. O., S. 139–178, verstärkte „Regionalisierung“, nicht Globalisierung sei die Tendenz in der Weltwirtschaft.

41 *Niklas Luhmann 1988:* Die Wirtschaft der Gesellschaft. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

42 *Niklas Luhmann 1996:* Jenseits von Barbarei. In: Max Miller/Hans-Georg Soeffner (Hrsg.), Modernität und Barbarei. – Soziologische Zeitdiagnose am Ende des 20. Jahrhunderts. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 219–230, hier zit. S. 228. Wegen dieser „kumulativen Effekte“ von Exklusionen stellt auch die Arbeitslosigkeit ein enormes gesellschaftspolitisches Problem dar; eben weil

sellschaft keine primär *ökonomischen* Ursachen: Man denke an die isolationistischen Regime in Nordkorea, Vietnam, Birma oder an die Selbstruinierung der Wirtschaft in Kambodscha unter den Roten Khmer oder in China unter der Diktatur Mao Zedongs. Auf den direkten Zusammenhang von politischer Stabilität, Rechtsstaatlichkeit, funktionierender Infrastruktur, Achtung der Menschenrechte usw. und ausländischen Direktinvestitionen wird immer häufiger und deutlicher hingewiesen; das heißt aber auch, *cheap labour* ist selten der einzige und ausschlaggebende Faktor, an dem sich die viel gescholtenen Multinationalen Konzerne orientieren[43].

(3) Die ökologische Umwelt der Gesellschaft: Die Krisenszenarios des Club of Rome Anfang der 1970er Jahre haben sich nicht bewahrheitet, aber sie haben – wie dann wenig später die Umweltbewegungen – die Weltöffentlichkeit für das Schicksal des „Ökosystems Erde" sensibilisiert. Aus ökologischer Sicht repräsentiert der Planet – abgesehen von der Sonneneinstrahlung – ein geschlossenes kybernetisches System, das zwar gewisse Schwankungen bei den Variablenwerten toleriert, aber aufgrund von Feedback-Mechanismen plötzlich „katastrophal" reagieren kann. Zum „sensiblen" Bereich zählen offenbar die Spurengase in der Atmosphäre (z. B. Kohlendioxyd, Methan, Ozon), die unser Klima regulieren und z. B. dafür sorgen, daß die Durchschnittstemperatur bei plus 15 Grad und nicht etwa bei minus 33 Grad liegt[44]. Die Reaktionsweise des globalen Ökosystems ist nicht exakt prognostizierbar, folglich gehören die Treibhausgas-Emissionen zum *Risiko* der Weltgesellschaft[45]; also Umweltverschmutzung durch Reichtum – in erster Linie durch falschen und übermäßigen Energieverbrauch –, zu welchem die Umweltverschmutzung durch Armut im „Süden" noch hinzukommt (Abholzung der Regenwälder, Zunahme der Wüstungen, Verschmutzung der Gewässer etc.) – all

---

sich die Wirtschaft nicht darum „kümmert", kann es nur sozial*staatlich* bearbeitet werden. – Die Frage von „Inklusion" und „Exklusion" stellt sich jetzt erneut im Hinblick auf die neuen Kommunikationsmedien, so *Niels Werber 1999:* Die Zukunft der Weltgesellschaft. In: Rudolf Maresch/Niels Werber (Hrsg.), Kommunikation, Medien, Macht. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 414–444; „in or out" könnte in Zukunft die *Form* der Medien bestimmen.

43 *Robert J. Holton 1998:* Globalization and the Nation-State, a. a. O., S. 54 f.: Globalisierung durch „Multinational Enterprises" (MNEs) erfolgt über „market-seeking, resource-seeking, efficiency-seeking, and strategic asset-seeking, *cheap labor*-seeking" sei zwar relevant, aber kein beherrschendes Thema. Siehe auch S. 63 zu den Bedingungen für das Investverhalten der MNE: „stable and secure property rights, infrastructural investments, including human and physical capital commitments", folglich die Kritik Holtons an der „victimology of Third World domination by Western MNEs", S. 97 f. „MNEs need strong states and stable societies ..." (S. 101).

44 *Reinhard Loseke 1994:* Umweltprobleme und Umweltpolitik. In: Jörg Calließ (Hrsg.), Auf dem Weg zur Weltinnenpolitik. Vom Prinzip der nationalen Souveränität zur Notwendigkeit der Einmischung. Rehburg-Loccum: Evangel. Akademie, S. 57–70.

45 *Ulrich Beck 1986:* Risikogesellschaft. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 300 ff.

das schmiedet die Weltgesellschaft zu einer einzigen Schicksalsgemeinschaft zusammen, aus der es kein Entrinnen gibt. Expertenmeinungen zufolge werden Umweltprobleme als Ursachen für Konflikte in der Weltgesellschaft an Bedeutung gewinnen, bis hin zu Kriegen: „Die absehbaren Klimaänderungen werden den Frieden auf längere Sicht voraussichtlich sogar noch stärker gefährden als alle bisherigen Konflikte."[46]

(4) Demographisches Wachstum: Als Malthus seinen Essay über das Wettrennen zwischen Verbrauch und Ressourcen verfaßte, erlebte Europa eine wahre „Bevölkerungsexplosion"[47] – eine Verdoppelung der Bevölkerungszahlen alle 25 Jahre[48]. Malthus' Prognose über die Unausweichlichkeit von Ressourcenverknappungen und Hungersnöten bewahrheitete sich nicht, weil Europa damals mehrere Wege offenstanden, die er nicht kannte oder unterschätzte: Wesentliche Produktionssteigerungen in der Landwirtschaft durch Innovationen in der Agrartechnik („grüne Revolution"), die sog. „industrielle Revolution" hatte erst begonnen und last, not least die Möglichkeit der Auswanderung, vor allem nach Amerika. In verschiedenen Regionen der Erde verläuft gegenwärtig eine ganz ähnliche „Bevölkerungsexplosion", allerdings ohne die Optionen, die Europa damals besaß – das gilt vor allem für Afrika südlich der Sahara: Die Bevölkerung Afrikas wuchs in den letzten drei Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts von rd. 110 Millionen auf 647 Millionen und wird bis 2025 wahrscheinlich auf 1,58 Milliarden weiter steigen, und zwar *ohne entsprechende Ressourcenzuwächse* und ohne die Option auf Entspannung durch Migration[49]. Warum es in Afrika keine „grüne Revolution" gibt, wäre eine interessante Frage, im ersten Kapitel sind zumindest einige Hinweise zu finden, ebenso hängt das fehlende industrielle Wachstum m. E. primär mit dem Phänomen des Neopatrimonialismus zusammen; die Option „Auswanderung" steht nicht offen, weil die Industrieländer ihre Grenzen schließen müssen, wenn sie ihren eigenen Sozialstaat aufrechterhalten wollen. Früher oder später wird die Europäische Union aus eigenen demographischen Gründen die Grenzen zwar öffnen müssen – das „Ergrauen Europas" hat ja bereits eingesetzt –,

---

46 *Klaus Michael Meyer-Abich 1996:* Klimakrieg und Klimafrieden – Öko-Kolonialismus oder globale Umweltkooperation. In: Berthold Meyer (Red.), Eine Welt oder Chaos? Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 221–243, hier zit. S. 221.

47 *Winfried Baumgart 1999:* Europäisches Konzert und nationale Bewegung. Internationale Beziehungen 1830–1878. Paderborn u. a.: Schöningh, S. 4 ff.

48 Zur „Zeitbombe Mensch" siehe *Thomas Mohrs 1997:* Der „süße Traum" von der Weltgesellschaft. In: Peter Schimany/Manfred Seifert (Hrsg.), Globale Gesellschaft? Frankfurt am Main: Peter Lang, S. 85–110, hier S. 92 f.; die Bevölkerungsentwicklung sei ein Problem der „Weltinnenpolitik", betreffe eben *alle* Staaten.

49 *Paul Kennedy 1993:* In Vorbereitung auf das 21. Jahrhundert. Frankfurt am Main, S. 37 ff. und S. 274 ff.; die Bevölkerung Nigerias könnte sich von 113 auf 301 Millionen, Tansanias von 27 auf 84, Zaires von 36 auf 99 Millionen erhöhen, bei gleichbleibender oder gar schrumpfender Ressourcenbasis!

aber dann stellt sich noch immer die Frage, welchen Ländern/Kontinenten die Grenzen geöffnet werden, welchen nicht, und dies wird vermutlich nach eigenen Kriterien der Verträglichkeit von „Multikulturalität" entschieden, nicht nach der Dringlichkeit von Problemlagen der Weltgesellschaft. Dasselbe gilt für Japan. – Wie dem auch sei, die Weltöffentlichkeit wird in Zukunft mit „humanitären Katastrophen" noch viel mehr beschäftigt sein, als das heute schon der Fall ist.

Angesichts dieser und weitere, noch zu diskutierender Probleme stellt sich die Frage, ob es überhaupt so etwas wie ein Funktionssystem der Politik auf der Ebene der Weltgesellschaft gibt, das auf die Lösung der Problemlagen der Weltgesellschaft spezialisiert wäre[50]. Zur Beantwortung dieser Frage muß man sich an die *Theorie der internationalen Politik* wenden und wird dann sofort feststellen, daß es „die" Theorie nicht gibt, sondern daß die Disziplin – wie andere Zweige der Sozialwissenschaften auch – an der Krankheit der „multiplen Paradigmatase" (Luhmann) leidet, d. h., man kommt an den Paradigmen der Realistischen Schule, des Neoliberalen Institutionalismus, des Konstruktivismus, der Weltsystem-Theorie und anderer „Ansätze"[51], nicht vorbei. Interessanterweise fehlt das Paradigma der Systemtheorie fast gänzlich[52], und auch ich habe nicht die Absicht, diese Lücke zu schließen. Die nachfolgenden Kapitel dieses Buches behandeln fast ausschließlich politische Systeme von Einzelstaaten, und

---

50 *Anthony G. McGrew 1992:* Conceptualizing Global Politics. In: Anthony McGrew et al.: Global Politics. Globalization and the Nation State. Cambridge: Polity Press, S. 1–30, „sufficient to make it possible for us to speak of world political system, has been the expansion of the European states system all over the globe, and its transformation into a states system of global dimension", S. 5; damit ist leider über die Funktionsfähigkeit des Systems im Sinne der „Funktion der Politik" für die Gesellschaft, d. h. die Herstellung verbindlicher Entscheidungen, noch nichts gesagt.

51 Siehe die Textsammlung von *Ursula Lehmkuhl 1996:* Theorien Internationaler Politik. Einführung und Texte. München/Wien: Oldenbourg; *Volker Rittberger 1990 (Hrsg.):* Theorien Internationaler Beziehungen. Opladen: Westdeutscher Verlag (PVS-Sonderheft 21); *Robert L. Rothstein 1991 (Hrsg.):* The Evolution of Theory in International Relations. Univ. of South Carolina Press; *Mark A. Neufeld 1995:* The Restructuring of International Relations Theory. Cambridge u. a.: Cambridge Univ. Press; *Scott Burchill/Andrew Linklater 1996:* Theories of International Relations. New York: St. Martin's Press.

52 „Systemische Theorien" sind nicht unbedingt „systemtheoretische Theorien", siehe *Gunter Hellmann/Reinhard Wolf 1993:* Systemische Theorien nach dem Ende des Ost-West-Konflikts: Bilanz und Perspektiven der Neorealismus-Institutionalismus-Debatte. In: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 22: 153–167; *John Gerard Ruggie 1998:* Constructing the World Polity. – Essays on International Institutionalization. London/New York: Routledge, S. 130 ff.: „The System of States" und hier auch die Diskussion zu Waltz, die Systemebene werde als Epiphänomen des Handelns von Einzelstaaten behandelt; sieht man von der „älteren" Systemtherie bei Kenneth Waltz ab, hat die Systemtheorie – auch der „Bielefelder Schule" – bis dato fast nichts anzubieten.

zwar sowohl aus komparativer wie auch aus historischer Perspektive, die Signifikanz der Weltgesellschaft im allgemeinen und des weltpolitischen Funktionssystems im besonderen bleiben im Hintergrund, und deshalb expliziere ich hier nur den Kontext bzw. die Prämissenstruktur für das Buch.

Im Unterschied zu den anderen Funktionssystemen der Gesellschaft ist das politische System der Weltgesellschaft *segmentär differenziert*. Segmentäre Differenzierung bedeutet: Komplexitätssteigerung des Systems durch Bildung neuer, aber gleicher oder zumindest ähnlicher Einheiten. Als Einheit definieren wir „Staaten"[53], die durch territoriale Grenzen separiert und zugleich verbunden sind. Zu jedem Staat gehört somit ein territorial definiertes Hoheitsgebiet, womit wir bereits den wesentlichen Unterschied zwischen den einzelstaatlichen Systemen und dem weltpolitischen System vor uns haben: Während die politischen Systeme der Einzelstaaten einen relativ starken Territorialbezug aufweisen, unterscheidet sich das politische System der Weltgesellschaft von anderen *Funktionssystemen* wie der Wirtschaft, Wissenschaft, Religion, Kunst, Gesundheit, Recht, Familien usw. nur durch Sinngrenzen[54]!

---

53 Über die Definition der *units* des Systems gibt es eigentlich wenig paradigmatischen Streit: „Über ‚internationale Politik' sprechen heißt vom Staate sprechen", so *Ekkehart Krippendorff 1986:* Internationale Politik. Geschichte und Theorie. Frankfurt am Main/New York: Campus; das Buch ist durch und durch „politökonomisch" gehalten, obwohl der Autor in der Einleitung eine „analytische Kehre" zur „im Militär verdinglichten staatlichen Herrschaft" ankündigt, hier zit. S. 223.

54 Während das politische System der Weltgesellschaft primär *territorial-segmentär* differenziert, d. h. die Entscheidungskompetenzen primär auf den einzelnen Nationalstaat bezogen sind und entsprechende Kompetenzen auf der internationalen Ebene lange Zeit prekär blieben, operieren die anderen Funktionssysteme auf je eigenen Grundlagen und Systemgrenzen, bei denen ein Territorialbezug im Prinzip gar nicht vorkommt; so etwa in der Wirtschaft – trotz „Nationalökonomie" –, und eben daraus ergeben sich wachsende Diskrepanzen zwischen einer „grenzenlosen", auf dem Weltmarkt basierenden Weltwirtschaftsprozeß und den einzelstaatlichen Fähigkeiten, auf diesen effektiv gestaltend einwirken zu können. So auch *Klaus Dieter Wolf 1999:* Die Neue Staatsräson als Demokratieproblem in der Weltgesellschaft. In: Michael Th. Greven/Rainer Schmalz-Bruns (Hrsg.), Politische Theorie heute. – Ansätze und Perspektiven. Baden-Baden: Nomos, S. 303–331; die „Neue Staatsräson" wäre dann zu verstehen als Suche der Einzelstaaten nach Unterstützung auf der internationalen Ebene für die Wiedergewinnung interner Handlungsspielräume, die aber in der Regel über die Bildung von Verhandlungssystemen zur Regulierung *sektoraler* Probleme laufen, wie die zahlreichen internationalen „Regime als sektorale Teil-Weltordnungen" demonstrieren, so der Autor, S. 317. Hier auch der Hinweis auf *Volker Rittberger 1993 (Hrsg.):* Regime Theory and International Relations. Oxford, und *Andreas Hasenclever/Peter Mayer/Volker Rittberger 1997:* Theories of International Regimes. Cambridge; auf die „Regime-Theorie" kann ich leider zu wenig eingehen, hier liegen jedoch die entscheidenden Ansatzpunkte für die Entwicklung von Entscheidungskompetenzen im weltpolitischen System. Zur Problematik des Begriffs „Regieren"

„Segmentäre Differenzierung" als *Form der Binnendifferenzierung des politischen Systems der Weltgesellschaft* ist der fundamentalste Sachverhalt, dessen Konsequenzen gar nicht hoch genug eingeschätzt werden können. Zunächst haben wir drei elementare Bezüge zu unterscheiden:

Erstens reflektiert sich jeder Staat zur gesamten weltpolitischen Umwelt durch einen *Bezug auf sich selbst;* in der Regel wird dies *national interest*[55] oder „Staatsinteresse"[56] genannt, in welchem die „units" international in Erscheinung treten.

Zweitens unterhält jeder Staat *Beziehungen zu anderen Staaten* – diplomatische jedenfalls, denn ohne Diplomatie wäre ein Hobbesscher „Krieg aller gegen alle" gewiß unvermeidlich, wäre Kooperation trotz Interessenkonflikten[57] noch unwahrscheinlicher als es ohnehin schon der Fall ist.

Drittens, die Summe aller „internationalen Beziehungen" ist nicht identisch mit dem politischen System der Weltgesellschaft; das *weltpolitische System ist eine eigene Realität*, und zwar sowohl gegenüber anderen Funktionssystemen als auch im Inneren gegenüber Einzelstaaten, die hier als Subsysteme des Makrosystems erscheinen, und deren Beziehungen in erheblichem Maße durch das Makrosystem relationiert werden[58].

Im Verlaufe der „inter-paradigm debate"[59] seit der Mitte der 1980er Jahre konnte man sich

---

auf der Ebene des weltpolitischen Systems siehe *Beate Kohler-Koch 1993:* Die Welt regieren ohne Weltregierung. In: Carl Böhret/Göttrik Wewer (Hrsg.), Regieren im 21. Jahrhundert – zwischen Globalisierung und Regionalisierung. FS für Hans-Hermann Hartwich. Opladen: Leske + Budrich, S. 109–142.

55 *Hans J. Morgenthau 1993:* Politics Among Nations. Revised by Kenneth W. Thompson. New York u. a.: McGraw-Hill, S. 113 ff.

56 Oder schon sehr früh „Staatsräson", siehe *Herfried Münkler 1987:* Im Namen des Staates. Die Begründung der Staatsräson in der Frühen Neuzeit. Frankfurt am Main: Fischer; Staatsräson sei quasi die Befugnis zur Durchbrechung traditionellen wie positiven Rechts sowie zur Aufkündigung von Verträgen, in beiden Fällen jedoch strikt orientiert an den objektiven Interessen des Staates, so Münkler S. 269.

57 Gemeinsamkeit von Interessenlagen ist keine notwendige Bedingung für Kooperation, so *Robert Axelrod 1984:* The Evolution of Cooperation. BasicBooks; siehe zur „Institutionenbildung" den Beitrag von *Robert Axelrod/Robert O. Keohane 1986:* Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions. In: Kenneth A. Oye (Hrsg.), Cooperation under Anarchy. Princeton, NJ: Princeton Univ. Press, S. 226–260; das Problem des politischen Systems der Weltgesellschaft ist und bleibt jedoch „compliance", „the power to enforce rules"; siehe auch *Helen Miller 1992:* International Theories of Cooperation among Nations. In: World Politics 44: 466–496.

58 *Kenneth N. Waltz 1979:* Theory of International Politics. New York: McGraw-Hill; siehe auch *Adam Watson 1997:* The Limits of Independence. – Relations between States in the Modern World. London/New York: Routledge, S. 2: Jeder Staat ist „locked into a *system* where each state is oblidged to take account of the others and the system itself".

59 Beginnend mit *John Gerard Ruggie 1983:* Continuity and Transformation in the World Polity: Toward a Neorealist Synthesis. In: World Politics 35: 261–285; *Robert O. Keohane 1986 (Hrsg.):* Neo-

wenigstens auf einen Sachverhalt einigen, nämlich daß das weltpolitische System *anarchisch strukturiert* ist[60]. Im Unterschied zum einzelstaatlichen politischen System gibt es im politischen System der Weltgesellschaft *keinen Staat* und kann es per definitionem keinen geben, solange eben das System segmentär differenziert ist. Dies schließt selbstverständlich Ordnungsbildungen nicht aus, d. h., im System herrscht keineswegs Chaos; wenn dem so ist, stellt sich die Frage, wie der systeminterne Aufbau von Ordnung zu erklären ist. Zwei kritische Anmerkungen müssen dazu – quasi in Paranthese – eingeschoben werden: Erstens, die ältere Schule des „Realismus" (Morgenthau) rekurrierte auf *human nature*-Annahmen, z. B. auf ein „Machtstreben des Menschen" oder auf ein Aggressionspotential (als anthropologische Konstante): dies wird nicht mehr weiterverfolgt; überdies läßt sich bei Morgenthau und anderen Autoren nicht übersehen, daß „internationale Politik" letztlich doch über die Außenpolitik von Einzelstaaten erklärt wird – internationale Politik ist an sich ein mißverständlicher Begriff –, weil er immer wieder den Versuch stimuliert, die Eigendynamik der Systemebene durch Beobachtungen zu „interagierenden Einheiten" zu eliminieren. Zweitens, der Vorwurf, „reduktionistisch" zu verfahren, trifft auch den Ansatz des „Neoliberalen Institutionalismus", der ja zutiefst „individualistisch" und „choice-theoretic" angelegt ist, so die berechtigte Kritik z. B. von Wendt[61]. Nur der Vollständigkeit halber merke ich hier noch einmal an, daß ich die These von der Dominanz des Weltmarktes oder der kapitalistischen Weltwirtschaft für nicht plausibel halte und daher die Ordnungsbildungen *im* politischen System der Weltgesellschaft nicht als „ökonomisch konditioniert" begreifen will. Statt dessen rücke ich an diesen theoretischen Ort das aus der Systemtheorie geläufige Prinzip der Selbstorganisation, das besagt, daß die Ordnungsbildung eines jeden Systems eine Eigenleistung des Systems darstellt und auch so erklärt werden muß.

---

realism and Its Critics. New York: Columbia Univ. Press. *Joseph Nye 1988:* Neorealism and Neoliberalism. In: World Politis 40: 235–251.

60 *Barry Buzan/Charles Jones/Richard Little 1993:* The Logic of Anarchy. – Neorealism to Structural Realism. New York: Columbia Univ. Press.

61 *Alexander Wendt/Raymond Duvall 1989:* Institutions and International Order. In: Ernst-Otto Czempiel/James N.Rosenau (Hrsg.), Global Changes and Theoretical Challenges. New York u. a.: Lexington Books, S. 51–74, hier insbesondere S. 57: „The New Institutionalist' choice-theoretic approach reduces the problem of *order* in an anarchic system to the problem of achieving *cooperation* between already constituted state actors", so treffend die Kritik.

Die Logik der Leviathane

Je mehr wir versuchen, die Prämissenstruktur der politischen Theorie freizulegen, desto stärker sind wir auf Vorarbeiten zur Gesellschaftstheorie angewiesen: „Eine Theorie der Politik ist nur noch als Gesellschaftstheorie möglich", fomulieren Zürn und Zangl kurz und bündig[62]. Dies gilt auch für die Staatstheorie.

Jede Gesellschaft muß in irgendeiner Weise Vorkehrungen treffen für das in ihr schlummernde Gewaltpotential, dessen Ausmaß sich daran ermessen läßt, daß Gewalt im Prinzip für jedermann eine potentielle Handlungsressource darstellt und daher jeder zum Täter oder auch zum Opfer von Gewalt werden kann. „Den Opferkategorien sind keine Grenzen gesetzt."[63] Vielleicht hat Thomas Hobbes genau das gemeint, als er den Naturzustand als einen „Krieg aller gegen alle" charakterisierte. Entsprechend hoch ist der Bedarf an *Sicherheit* in der Gesellschaft: „Security is, after all, the most basic of basic human needs. If someone kills you, you immediately *have* no further needs."[64] Physische Gewalt ist ein „symbiotischer Mechanismus", formuliert Luhmann[65], denn sie zielt auf die Verletzlichkeit des Körpers des Menschen und verbindet so eine soziale mit einer physisch-biologischen Realität. Gewalt kann somit in einem *direkten* Angriff auf die Integrität einer Person bestehen (Gewalt gegen Personen), sie kann aber auch auf *indirekte* Weise auftreten, etwa wenn eine Regierung es versäumt, eine vom Hungertod bedrohte Bevölkerung zu versorgen. Physische Gewalt kann sich gleichfalls auf die Beschädigung oder Zerstörung von Hab und Gut richten (Gewalt gegen Sachen), so z. B., wenn marodierende Banden ganze Dörfer niederbrennen oder Randalierer Schaufensterscheiben einschlagen. – Die Verengung des Gewaltbegriffs auf elementare Formen physischer Gewaltsamkeit hat den Vorteil, das Augenmerk auf das Wesentliche zu richten und subtilere Formen von Gewalt, die es natürlich auch gibt, zunächst einmal auszuklammern; gleichzeitig soll damit vermieden werden, daß sich Gewalt in „Verhinderung von Möglichkeiten" verflüchtigt, wie das im Begriff der „strukturellen Gewalt" (Galtung) geschehen ist[66].

---

62 *Michael Zürn/Bernhard Zangl 1999:* Denationalisierung und die neue Sicherheitspolitik in der OECD-Welt. In: Michael Th. Greven/Rainer Schmalz-Bruns (Hrsg.), Politische Theorie heute. – Ansätze und Perspektiven. Baden-Baden: Nomos, S. 331–362, hier S. 331.

63 *Trutz von Trotha 1995:* Ordnungsformen der Gewalt oder Aussichten auf das Ende des staatlichen Gewaltmonopols. In: Birgitta Nedelmann (Hrsg.), Politische Institutionen im Wandel. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 129–166, hier S. 131.

64 *Susan Strange 1988:* States and Markets. New York: Blackwell, S. 45. Hervorhebung im Original.

65 *Niklas Luhmann 1981:* Symbiotische Mechanismen. In: Ders., Soziologische Aufklärung 3. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 228–244.

66 *Johan Galtung 1988:* Visionen einer friedlichen Welt. In: Leviathan 16: 331–354; *Johan Galtung 1990:* Cultural Violence. In: Journal of Peace Research 27: 291–305; *Johan Galtung 1997:* Der Preis der Modernisierung. Struktur und Kultur im Weltsystem. Wien: Promedia, insbes. S. 170 ff.; *Johan*

Gesellschaftstheoretisch sind aus diesen Sachverhalten mehrere Schlußfolgerungen zu ziehen: *Erstens*, Gewalt ist aus der Gesellschaft grundsätzlich nicht eliminierbar, d. h., es sind nur unterschiedliche Niveaus von Sicherheit möglich, die allerdings erheblich variieren – ein Unterschied, der einen gewaltigen Unterschied macht[67]. *Zweitens*, jedes soziale System ist störungsanfällig, kann durch Gewaltakte gestört oder gar zerstört werden, und das gilt auch oder gerade für „einfachere" Sozialsysteme, etwa die Familie. *Drittens*, zu hohe Kontingenzen aus Gewalt blockieren die Generalisierung von „Erwartungssicherheit". Erwartungs*sicherheit* ist ein Grundbegriff der Soziologie und kommt immer dann ins Spiel, „wenn es um die Umdefinition von (nicht handhabbarer) Kontingenz in (handhabbare) Komplexität geht"[68], was wiederum eine elementare Bedingung für den gesamten Modernisierungsprozeß der Gesellschaft darstellt.

Bezogen auf die Staatstheorie heißt dies: Weil *alle* sozialen Systeme aus dem ungeheuren latenten Gewaltpotential der Gesellschaft störungsanfällig sind, muß es eine Institution geben, die darauf spezialisiert ist, das tatsächliche Gewaltniveau möglichst niedrig zu halten, also einen *Staat*. Bereits Thomas Hobbes wußte, daß dafür mindestens zwei Dinge unumgänglich sind. Zum einen muß der Staat ein „Leviathan" sein, also ein gewaltsames Ungeheuer, womit er meint, der Staat brauche, um effektiv sein zu können, Gewaltmittel in einem jeder Partikulargewalt gegenüber haushoch überlegenen Ausmaß, d. h., staatliche Gewalt muß unüberwindlich und unwiderstehlich sein. Zum andern, der blanke Einsatz überlegener Gewalt genügt nicht für die innere Pazifierung der Gesellschaft, vielmehr müsse die „innere Sicherheit" als *Rechtsfriede* garantiert werden, der Staat dürfe Gewalt gegen Bürger nur dann einsetzen, wenn es gilt, offenkundige Rechtsverletzungen zu sanktionieren, andernfalls würde der Staat selbst zur Quelle willkürlicher Gewalt und ein Rechtsbrecher, gegen den die Bürger ein Recht auf Widerstand/Selbsterhaltung hätten, wie im Naturzustand.

Für Hobbes, der unter dem Eindruck des englischen Bürgerkrieges schrieb, erscheint der Staat primär als „Friedensstifter". „Der Staat als Friedensstifter – diese Formel umschreibt eine der großen historischen Leistungen des Staates der frühen Neuzeit. Wer mittelalterliche Quellen liest, wird rasch gewahr, in welchem Ausmaß die Drohung der Gewalt zum Alltag des

---

Galtung 1998: Die andere Globalisierung. – Perspektiven für eine zivilisierte Weltgesellschaft im 21. Jahrhundert. Wien: Promedia, S. 96 ff.; zur Kritik an einem überzogenen Gewaltbegriff aus systemtheoretischer Sicht vgl. *Dirk Baecker 1996:* Gewalt im System. In: Soziale Welt 47: 92–109.

67 Vgl. *Hannes Wimmer 2000:* Macht, Recht und Gewalt in vormodernen Gesellschaften. Zur Pazifierung der Gesellschaft als evolutionärer Errungenschaft. In: Günter Dux/Frank Welz (Hrsg.), Moral und Recht im Diskurs der Moderne. Zur Legitimation gesellschaftlicher Ordnung. Opladen: Leske + Budrich, S. 93–129.

68 *Wolfgang Bonß 1997:* Die gesellschaftliche Konstruktion von Sicherheit. In: Ekkehard Lippert/Andreas Prüfert/Günther Wachtler (Hrsg.), Sicherheit in der unsicheren Gesellschaft. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 21–42, hier S. 24, im Anschluß an *Niklas Luhmann 1984:* Soziale Systeme. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 417 f.

Menschen gehörte."[69] Über das durch den frühmodernen Staat akkumulierte Drohpotential (Androhung physischer Gewalt) läuft dann auch die Profilierung des Codes des politischen Systems, nämlich „Machtüberlegenheit/Machtunterlegenheit"[70], der für alle weiteren Prozesse der *Ausdifferenzierung des politischen Systems* den entscheidenden Anhaltspunkt bietet. Ohne „Zivilisierung der Gewalt" wäre der Durchbruch zur Moderne nicht möglich gewesen, so auch Norbert Elias[71], dessen weithin in der gegenwärtigen Friedensforschung rezipierte These beinhaltet, der „Zivilisationsprozeß" sei mit einer gehörigen Portion „Affektkontrolle" verbunden gewesen – systemtheoretisch ließe sich argumentieren, die Evolution der Gesellschaft habe in ihrer Umwelt, im psychischen Haushalt der Subjekte, entsprechende Anpassungen erforderlich gemacht; die Theorie der „Sozialdisziplinierung" schließt hier an. Wesentlich wichtiger erscheint jedoch der Aufbau moderner, disziplinierter, stehender Armeen, denn erst mit diesen konnte das hohe Gewaltniveau auch noch der frühneuzeitlichen Gesellschaft *effektiv* gesenkt werden: So wird 1492 ein „ewiger Landfriede" beschworen, aber die „Fehden"[72] – im Verständnis der Zeit „rechte Gewalt"[73] – gehen weiter, als ob nichts geschehen wäre. Der Religionskonflikt goß im 16. Jahrhundert zusätzlich Öl ins Feuer, ebenso die erste Propagandamaschine der Neuzeit: der Buchdruck[74].

Die Analysen zu den „Institutionen des Staates" beginnen daher nicht zufällig im 4. Kapitel dieses Buches mit dem Militär, denn die Entstehung des modernen Staates ist unabdingbar verknüpft mit den komplexen Prozessen der sog. „militärischen Revolution", in deren Verlauf 1. öffentliche von privater Gewalt differenzierbar, letztere kriminalisierbar, wird (Verbot des Waffentragens), 2. Alternativen zur Staatlichkeit von Herrschaft aus dem Evolutionsprozeß ausscheiden (Stadtstaaten und Städtebünde, wie z. B. die Hanse), 3. der Traum von einer „Universalmonarchie" in Europa endgültig ausgeträumt wird – spätestens 1648 steht unverrückbar fest, daß der Staat in Europa nur in einem „Staatensystem" existieren kann. Darauf kommen wir zurück. Die Institutionalisierung moderner Politik beginnt mit einem Paradox,

---

69 *Peter Graf Kielmannsegg 1995:* Frieden durch Demokratie. In: Dieter Senghaas (Hrsg.), Den Frieden denken. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 106–123, hier S. 107 zum *Staat als Friedenstifter*.

70 *Niklas Luhmann 2000:* Die Politik der Gesellschaft. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 88.

71 *Norbert Elias 1976:* Über den Prozeß der Zivilisation. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 2 Bände.

72 Klassisch bereits das Werk von *Otto Brunner 1973:* Land und Herrschaft. Darmstadt: Wiss. Buchgesellschaft.

73 *Karl-Georg Faber 1982:* Macht, Gewalt. In: Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 3: 835–854; siehe auch *Christoph Heiduk/Almut Höfert/Cord Ulrichs 1997:* Krieg und Verbrechen nach spätmittelalterlichen Chroniken. Köln/Weimar/Wien: Böhlau; Thomas Lindenberger/Alf Lütge 1995 (Hrsg.), Physische Gewalt. Frankfurt am Main: Suhrkamp; *Janet E. Thomson 1994:* Mercenaries, Pirates & Sovereigns. State Building and Extraterritorial Violence in Early Modern Europe. Princeton, NJ: Princeton Univ. Press.

74 Siehe die Literatur im Kapitel 8.

nämlich daß Gewalt nur mit Gewalt aus der Gesellschaft ausgetrieben werden kann[75]. „Keine menschliche Gesellschaft kann letztlich dem Paradox entgehen, daß sie mit Gewaltanwendung gewaltlose Zustände herbeiführen möchte."[76] Vom einem *Gewaltmonopol des Staates* läßt sich erst dann sprechen, wenn zwischen legitimer und illegitimer Gewalt unterschieden werden kann, *und* dieser Unterschied effektiv durchgesetzt wird. Im Falle eines „Staatskollaps" brechen diese Unterscheidungen zusammen, unsteuerbare Eskalation der Gewalt ist die unausweichliche Folge. Da zählt ein Menschenleben nichts und die Forderung nach Respektierung der Menschenrechte wird absurd, wenn es überhaupt kein Recht mehr gibt[77]. Der „Naturzustand" ist ein rechtloser Zustand, genau so wie ihn Hobbes beschrieben hat. Entgegen den Erwartungen so mancher Modernisierungstheoretiker stellte sich nach der Entkolonialisierung (ab 1945) nicht nur keine „Entwicklung" ein – abgesehen von den wenigen Fällen, welche das Kapitel 2 behandelt –, sondern Stillstand oder schleichender Staatszerfall. Die Ursachen sind wohl Fall für Fall komplex, dennoch gibt es meines Erachtens dafür einen generalisierbaren Zusammenhang, der *Neopatrimonialismus* heißt. Das Gefährliche an diesem Phänomen ist also: Die Dynamik neopatrimonialer Systeme kann sehr leicht in einem totalen Staatskollaps enden. Kapitel 3 enthält eine knappe Diskussion zum Phänomen des Staatskollaps mit Fallbeispielen aus Entwicklungsländern, weshalb dieses Kapitel dem Teil I zugeordnet blieb. Die Ergebnisse dieses Kapitels sind schlicht desillusionierend: 1. Die Auswirkungen eines Staatskollaps stellen jede Naturkatastrophe in den Schatten, sowohl was die Zahl der Todesopfer betrifft als auch das Ausmaß an Zerstörung an sachlichen Werten. 2. Staatskollaps tritt ein, wenn eine reguläre Armee in verfeindete Teile zerfällt, sich lokal reorganisert und imstande ist, sich eine wirtschaftliche Basis zu verschaffen. Der Prozeß mündet in einer archaischen, jedenfalls vormodernen Herrschaft[78] skrupelloser *Warlords*[79], in welche lokale Be-

---

75 *Niklas Luhmann 1998:* Der Staat des politischen Systems. In: Ulrich Beck (Hrsg.), Perspektiven der Weltgesellschaft. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 345–380.

76 *Paul Hugger 1995:* Elemente einer Kulturanthropologie der Gewalt. In: Paul Hugger/Ulrich Stadler (Hrsg.), Gewalt. Kulturelle Formen in Geschichte und Gegenwart. Zürich: Unionsverlag, S. 17–27, hier S. 22.

77 *Axel Honneth 1996:* Universalismus als moralische Falle? Bedingungen und Grenzen einer Politik der Menschenrechte. In: Matthias Lutz-Bachmann/James Bohmann (Hrsg.), Frieden durch Recht. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 272–299, hier S. 289.

78 „Landsknechtherrschaft" wie zur Zeit des Dreißigjährigen Krieges nennt es *Theodor Hanf 1990:* Koexistenz im Krieg. Staatszerfall und Entstehen einer Nation im Libanon. Baden-Baden: Nomos; das „Gewaltmonopol des Staates" wird neuerdings auch von Autoren geschätzt und neu bewertet, die ansonsten eher „kritisch" argumentierten, siehe nur *Claus Offe 1996:* Moderne „Barbarei": Der Naturzustand im Kleinformat. In: Max Miller/Hans-Georg Soeffner (Hrsg.), Modernität und Barbarei. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 258–289, hier S. 271 zur Neubewertung.

79 Siehe die Literatur im 3. Kapitel, insbes. *Edward Rice 1988:* Wars of the Third Kind: Conflict in

völkerungen in einer Art Geiselhaft gehalten, terrorisiert und ausgeplündert werden, wo die bewaffneten Banden relativ gut vom Kriege leben und daher in der Regel nicht das geringste Interesse an einer Friedenslösung haben, zumal die Warlords und ihre Helfershelfer nach der Wiederherstellung des Rechtszustands schlicht als Schwerverbrecher verfolgt werden müßten. Aus Gründen theoretischer Präzision schlägt das Kapitel 3 vor, das Phänomen des Staatskollaps zu unterscheiden von Bürgerkriegen, in denen es eine dem Staatsapparat zugehörige, reguläre Armee (noch) gibt – wenn auch oft als wenig disziplinierte „Bürgerkriegspartei" –, denn in dieser Situation findet man doch wesentlich günstigere Bedingungen für die Wiederherstellung des innerstaatlichen Friedens[80]. Dies ist in den meisten bürgerkriegsgeschüttelten lateinamerikanischen Ländern der Fall gewesen, im Unterschied zum Libanon, Afghanistan, Somalia, Liberia, Sierra Leone und einer Reihe weiterer afrikanischer Länder, in denen ein Staat de facto aufgehört hat zu existieren (ein Fall für mehr oder weniger „schleichenden" Staatskollaps wäre Zaire/Rep. Kongo)[81]. 3. Nach ziemlich einhelliger Meinung sind im Verlaufe der 2. Hälfte des 20. Jahrhunderts die zwischenstaatlichen Gewaltakte einschließlich der militärischen Aufrüstungen rückläufig gewesen, während die Zahl der innerstaatlichen „militärischen" Konflikte dramatisch anstieg[82]. Als Ursachen werden genannt: „Schwacher Staat", „quasi-states", Ethnonationalismus, religiöser Fundamentalismus, Ressourcenkonflikte usw. – meiner Einschätzung nach lassen sich die meisten Fälle ganz gut in einer Theorie des Neo-

---

Underdeveloped Countries. Berkeley u. a.: Univ. of Cal. Press, und *Martin van Crefeld 1991:* The Transformation of War. New York: The Free Press und mit weitreichenden Schlußfolgerungen *Martin van Crefeld 1999:* Aufstieg und Untergang des Staates. München: Gerling Akademie Verlag.

80 Diese Unterscheidung fehlt bei *Peter Waldmann 1997:* Bürgerkrieg – Annäherung an einen schwer faßbaren Begriff. In: Leviathan 25: 480–500; und *Klaus Schlichte 1998:* Struktur und Prozeß: Zur Erklärung bewaffneter Konflikte im nachkolonialen Afrika südlich der Sahara. In: PVS 39: 261–281. Siehe jedoch die Beiträge in *I. William Zartman 1995 (Hrsg.):* Collapsed States. The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority. Boulder/London: Lynne Rienner.

81 In vielen Ländern Afrikas südlich der Sahara existiert der Staat nur noch als völkerrechtliche Hülse, d. h., es gibt Territorien und anerkannte Grenzen, aber kaum eine effektive Zentralgewalt, so *Robert H. Jackson/Carl G. Rosenberg 1986:* Why Africa's Weak State Persist: The Empirical and the Juridical in Statehood. In: Atul Kohli (Hrsg.), The State and Development in the Third World. Princeton, NJ: Princeton Univ. Press, S. 259–282. Siehe auch die Literatur im 1. Kapitel dieses Buches.

82 *Kalevi J. Holsti 1996:* The State, War, and the State of War. Cambridge u. a.: Cambridge Univ. Press; *Herbert Wulf 1994:* Konflikte und Konfliktbearbeitung. In: Jörg Calließ (Hrsg.), Auf dem Weg zur Weltinnenpolitik. Vom Prinzip der nationalen Souveränität zur Notwendigkeit der Einmischung. Rehburg-Loccum: Evangel. Akad., S. 85–91: „Die meisten Kriege sind Bürgerkriege" (S. 86), und: „Wirtschaftliche Faktoren sind in der Regel nicht mehr die Ursache für kriegerische Auseinandersetzungen. Der Irak war möglicherweise eine Ausnahme von dieser Regel" (S. 87).

patrimonialismus unterbringen. Wie dem auch sei, Tatsache ist, daß weder das Völkerrecht noch die internationalen Organisationen (wie die UNO) darauf eingestellt sind[83].

Das Völkerrecht ist fast ausschließlich *zwischenstaatliches* Recht und setzt somit die Existenz des Einzelstaates als innerstaatlichem Friedensstifter voraus. Die UNO verfügt über keine eigenen militärischen Mittel und ist auf den „guten Willen" der Mitgliedstaaten angewiesen auch dann, wenn es nur um „humanitäre Interventionen" geht[84]. Mit Ausnahme des Falls Irak, wo der freie Zugang zu großen Ölreserven eine Rolle spielte, liegen die gewaltsa-

---

83 *Robert H. Jackson 1997:* The Evolution of International Society. In: John Baylis/Steve Smith (Hrsg.), The Globalization of World Politics. Oxford: Oxford Univ. Press, S. 33–48, hier S. 44: „International society currently has no generally accepted procedures for dealing with the problem of failed states."

84 *Hans-Richard Reuter 1996:* Militärintervention aus humanitären Gründen? Friedensethik zwischen Gewaltverzicht und Rechtsdurchsetzung. In: Berthold Meyer (Red.), Eine Welt oder Chaos? Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 276–300; der neue Interventionismus zielt auf den Einsatz von Streitkräften zugunsten einer fremden Bevölkerung. „*Humanitäre Intervention im engeren Sinn* bedeutet, daß ein auswärtiger Staat oder eine Staatengemeinschaft militärisch gegen einen anderen Staat vorgeht, um dessen eigene Bürger vor schwerwiegendem Unrecht zu schützen." Diese militärischen Interventionen waren abhängig von der Qualifizierung eines Falles als „Bedrohung des Weltfriedens" durch den Sicherheitsrat der UNO. Das Problem entsteht aber nicht nur bei Genozid, Massenmord an Minderheiten, Massakern an der Bevölkerung durch den „eigenen" Staat, sondern vor allem dann, wenn ein Staat überhaupt nicht mehr existiert, oder nur mehr eine äußere, völkerrechtliche Hülse: „Ein Staat, in dem die physische Existenz der Bevölkerung bedroht ist und der seine Bürger massenhaft entrechtet, ist moralisch – und gegebenenfalls auch faktisch – in den Naturzustand zurückgefallen und hat jeden Anspruch auf Respektierung seiner territorialen und politischen Integrität verloren" (S. 294), so der Autor. Die Frage ist dann aber, welcher Staat entsendet Truppen in einem Umfang, daß eine in chaotische Gangsterclans zerfallene Bevölkerung gewaltsam *entwaffnet* werden kann, etwa in Sierra Leone? Genau dies hätte in Somalia geschehen müssen, weshalb die Intervention scheiterte. Siehe auch *Jost Delbrück 1993:* Die Universalisierung des Menschenrechtsschutzes: Aspekte der Begründung und Durchsetzbarkeit. In: Albrecht Zunker (Hrsg.), Weltordnung oder Chaos? Beiträge zur internationalen Politik. Baden-Baden: Nomos, S. 551–566; *Axel Honneth 1996:* Universalismus als moralische Falle? Bedingungen und Grenzen einer Politik der Menschenrechte. In: Matthias Lutz-Bachmann/James Bohman (Hrsg.), Frieden durch Recht. – Kants Friedensidee und das Problem einer neuen Weltordnung. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 272–299. Siehe jetzt auch *Hauke Brunkhorst 1999:* Menschenrechte und Souveränität – ein Dilemma? In: Hauke Brunkhorst/Wolfgang Köhler/Matthias Lutz-Bachmann (Hrsg.), Recht auf Menschenrechte. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 157–175, insbes. S. 174, Menschenrechte werden „Türöffner zu geschlossenen Gesellschaften" (sollte man nicht aufhören, „Gesellschaften" im Plural zu denken?). Im Zweifelsfall gegen den Einsatz von Gewalt ist nach wie vor *Johan Galtung 1998:* Die andere Globalisierung. – Perspektiven für eine zivilisierte Weltgesellschaft im 21. Jahrhundert. Münster: Agenda-Verlag.

men Konflikte außerhalb jeglichen „nationalen Interesses" der Großmächte, auf die es hier ankommt. Die Balkan-Krise erregte zwar die Gemüter der Europäer, aber weder für die USA, Rußland oder China bestand ein „nationales Interesse" an einer Intervention – Afghanistan, Somalia, Sierra Leone, Zaire usw. liegen sogar ziemlich weit abseits der Aufmerksamkeit der Weltöffentlichkeit. – Generell läßt sich dazu etwas ernüchternd anmerken: In Systemen mit einer segmentären Differenzierungsform ist das Gesamtsystem relativ unempfindlich gegenüber Störungen in einzelnen Segmenten, weil sie nur „lose gekoppelt" sind; solange die gewaltsamen Konflikte die Grenzen anderer Staaten nur relativ geringfügig belasten, ändern auch Flüchtlingsströme wenig an dieser „Unempfindlichkeit".

Definiert man den Einzelstaat als Segment oder Subsystem des politischen Systems der Weltgesellschaft und bedenkt man, wie sehr seit dem Westphälischen Frieden (1648) über die Formel von der „Souveränität des Staates"[85] die Autonomie der Subsysteme betont wurde, so leuchtet ohnehin unmittelbar ein, daß das Bauprinzip des Gesamtsystems nur auf „loser Kopplung" autonomer Systeme beruhen konnte. Als *autonom* werden Systeme bezeichnet, „deren Reaktion selbst bei gründlicher Kenntnis der Beschaffenheit ihrer äußeren Umgebung nicht voraussagbar (sind), die ferner über einen einheitlichen und stabilen Entscheidungsapparat im Inneren verfügen, und schließlich ... in ihrem Entscheidungsverhalten äußeren, die Integrität dieses Prozesses störenden Eingriffen nicht unterliegen"[86]. Zu den klassischen Merkmalen der Souveränität gehörte schon seit Bodin das Recht, „Krieg zu erklären oder Frieden zu schließen", d. h., die Androhung oder gar Anwendung von Gewalt (ius ad bellum) galt als *legitimes* Mittel der Politik. Daran erkenne man die Doppelnatur des modernen Staates, schrieb Thomas Hobbes: Nach innen fungiert er als „Friedensstifter", als Garant des bürger-

---

85 Souveränität wurde im 16. und 17. Jahrhundert hauptsächlich auf die Entscheidungskompetenz *im* Staate bezogen, siehe *Helmut Quaritsch 1986:* Souveränität. – Entstehung und Entwicklung des Begriffs in Frankreich und Deutschland vom 13. Jahrhundert bis 1806. Berlin: Duncker & Humblot; *Werner Conze et al. 1990:* Staat und Souveränität. In: Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 6: 1–154; *Jens Bartelson 1995:* A Genealogy of Sovereignty. Cambridge u. a.: Cambridge Univ. Press; *Albrecht Randelzhofer 1987:* Staatsgewalt und Souveränität. In: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. 1. Heidelberg: C. F. Müller, S. 691–708; Souveränität wie auch der Begriff der Staatsräson seien, so Luhmann treffend, Formeln für die Selbstreferentialität politischen Entscheidens gegenüber Ansprüchen aus der Umwelt (Kirche, Adel, Stände usw.), siehe *Niklas Luhmann 1989:* Staat und Staatsräson im Übergang von traditioneller Herrschaft zu moderner Politik. In: Ders., Gesellschaftsstruktur und Semantik, Bd. 3: 65–148. Siehe auch *Nicholas G. Onuf 1991:* Sovereignty: Outline of a Conceptual History. In: Alternatives 16: 425–446; „äußere Souveränität" gilt seit 1648 als Formel für die Anerkennung im Staatensystem; seit dem Gewaltverbot der Satzung der Vereinten Nationen wurde sie zusehends „zur Schutzklausel des Schwächeren gegenüber dem Stärkeren", so *Reimund Seidelmann 1993:* Souveränität. In: Wichard Woyke (Hrsg.), Handwörterbuch Internationale Politik. Opladen: Leske + Budrich, 5. Aufl., S. 398–403.

86 *Frank R. Pfetsch 1994:* Internationale Politik. Stuttgart/Berlin/Köln: Kohlhammer, S. 130.

lichen Rechtsfriedens, im Wechselverhältnis zu den anderen Staaten aber befindet er sich im Naturzustande, wo jeder Staat als potentieller Gewalttäter erscheint – aus irgendwelchen, plötzlich auftauchenden triftigen Gründen oder auch aus gar keinem „triftigen" Grunde kann ein Staat einem anderen Staate den Krieg erklären, um ihn zu zwingen. In einem solchen System kann es prinzipiell keine Erwartungs*sicherheit* geben und folglich bleibt dem auf seine Autonomie bedachten Einzelstaat nichts anderes übrig, als selbst für seine Sicherheit zu sorgen (Prinzip der Selbsthilfe).

Indem nun jeder Staat Militärpotentiale aufbaut, um sich zu schützen, und nach Möglichkeit Militärbündnisse mit anderen Staaten sucht und eingeht, entsteht im System ein „Gleichgewicht" der Kräfte *(balance of power)*, das geeignet ist, die hohe Kontingenz des Systems einschließlich der Rolle des Zufalls, die darin enthalten ist, doch auf ein erträgliches Maß einzuschränken. Aus „realistischer" Sicht handelt es sich beim sog. „Sicherheitsdilemma" um ein Produkt des internationalen politischen Systems, auf das Einzelstaaten *keinen* Einfluß haben, so kooperativ sie auch sein mögen oder sein wollen. Trotz aller Bemühungen um eine friedliche Weltordnung bleibt ein Restrisiko, eine *situation hobbesienne*, gegen das sich die Staaten letztlich nur durch eigene „Sicherheitspolitik" im Sinne einer Kombination von Militärpolitik und Bündnispolitik absichern können. Gibt es aber Militärpotentiale, dann können Staaten einander schweren Schaden zufügen. Wegen der fehlenden Prognostizierbarkeit künftiger Zustände des Systems sollte sich die Sicherheitspolitik eines Staates nicht darauf verlassen, welche *Intentionen* ein Staat seiner Staatenumwelt signalisiert (etwa Kooperationsbereitschaft, Gewaltverzicht, Friedfertigkeit usw.); auf Intentionen kommt es nicht an, sondern nur auf *capabilities*, also letztlich auf die militärische Schlagkraft einschließlich der dafür erforderlichen Logistik. Dieser „realistischen" Sichtweise zufolge bleibt den Staaten gar keine „rationale" Alternative als der alten Maxime zu gehorchen: *Si vis pacem, para bellum*. Die gesamte Geschichte des Staatensystems lasse sich, so die „Realisten", aus diesen fundamentalen Zusammenhängen erklären[87].

Die Kritik am neorealistischen Paradigma setzt im wesentlichen an zwei Punkten an: *Erstens*, die Neorealisten unterstellen, die Frage der Eigenart der *units*, der Einzelstaaten, sei für eine „Theorie der internationalen Politik" irrelevant. Damit werde aber der seit zwei Jahrhun-

87 *Kenneth Waltz 1979:* Theory of International Politics. New York u. a.: McGraw-Hill. Siehe die modifizierte Version von *Barry Buzan/Charles Jones/Richard Little 1993:* The Logic of Anarchy. Neorealism to Structural Realism. New York: Columbia Univ. Press; als Sekundärliteratur gäbe es sehr viel, siehe nur *Scott Burchill 1996:* Realism and Neo-realism. In: Scott Burchill/Andrew Linklater (Hrsg.), Theories of International Relations. New York: St. Martin's Press, S. 67–92; *Alexander Siedschlag 1997:* Neorealismus, Neoliberalismus und postinternationale Politik. Opladen: Westdeutscher Verlag; *David Sanders 1998:* International Relations: Neo-realism and Neo-liberalism. In: Robert E.Goodin/Hans-Dieter Klingemann (Hrsg.), A New Handbook of Political Science. Oxford u. a.: Oxford Univ. Press, S. 428–445; *Timothy Dunne 1997:* Realism. In: John Baylis/Steve Smith (Hrsg.), The Globalization, a. a. O., S. 109–124.

derten laufende Demokratisierungsprozeß einfach ausgeblendet. Bereits Kant ging in seiner Schrift „Zum ewigen Frieden" davon aus, daß in einem Repräsentativsystem, wo die Gesetzgebung beim Volke liege, die Mehrheit des Volkes wohl kaum einer so gewaltigen Selbstbelastung zustimmen würde, wie das ein Krieg unvermeidlich mit sich brächte. Zwischenzeitlich hat die Statistik die Kantsche Vermutung oder Hoffnung weitgehend bestätigt: Demokratien führen Kriege, aber sie führen keine Kriege *gegeneinander*[88]. Insofern besitzen die Demokratisierungwellen für das Problem der Pazifierung der Weltgesellschaft höchste Relevanz, die sich u. a. daran ablesen läßt, daß „Krieg" im Club der OECD-Länder fast völlig verschwunden ist und weitgehend zu einem Phänomen der sogen. Dritten Welt wurde – einer Welt, die eben von schwachen und überwiegend undemokratischen Staaten bevölkert wird. Die Implikationen liegen auf der Hand: Die Eliminierung des Krieges aus dem politischen System der Weltgesellschaft hängt von der weiteren Verbreitung der demokratischen Staatsform ab. – Was die einschlägige Literatur zum Problem „Demokratie" in Ländern der Dritten Welt betrifft, so ist ihr der Vorwurf des Illusionismus nicht zu ersparen: Zum einen übersieht ein gut Teil der Autoren die Tatsache, daß Demokratisierung ihrerseits die Institutionalisierung moderner Staatlichkeit voraussetzt – der „neopatrimoniale Staat" läßt sich nicht durch den Einbau einiger demokratischer Prozeduren (z. B. Wahlen) demokratisieren; er läßt sich überhaupt nicht demokratisieren! Zum andern impliziert Demokratisierung den Aufbau mindestens zweier weiterer, semiautonomer Subsystme im politischen System. Dieser Prozeß ist jedoch wesentlich voraussetzungsvoller, als manche Autoren wahrhaben wollen. Wenn man will, kann man das vorliegende Buch auch zu diesem Fragenkomplex auswerten.

Zweitens unterschätzen die Vertreter der neorealistischen Schule die enorm gestiegene Bedeutung internationaler Organisationen und anderer Formen von *international governance*, Sicherheits- und Friedens*regime* für das Konfliktmanagement im politischen System der Weltgesellschaft[89]. Insbesondere die „neoliberalen Institutionalisten"[90] betonen die kooperationsfördernde Wirkung solcher Einrichtungen, mit deren Hilfe das Niveau der Erwartungsunsicherheit im System entscheidend gesenkt werden konnte. Erstmals in der Geschichte des

---

88 *Michael W. Doyle 1986:* Liberalism and World Politics. In: American Political Science Review 80: 1152–1163; *Volker Rittberger 1987:* Zur Friedensfähigkeit von Demokratien. Betrachtungen zur politischen Theorie des Friedens. In: APuZ 44/1987: 3–12; *Thomas Nielebock 1993:* Frieden zwischen Demokratien: Ein empirisches Gesetz der Internationalen Beziehungen auf der Suche nach seiner Erklärung. In: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 22: 179–193.

89 *Richard Little 1997:* International Regimes. In: John Baylis/Steve Smith (Hrsg.), The Globalization of World Politics, a. a. O., S. 231–247; *Oran R. Young 1986:* International Regimes: Toward a New Theory of Institutions. In: World Politics 39: 104–122.

90 Siehe nur *Robert O. Keohane 1989:* International Institutions and State Power. Essays in International Relations Theory. Boulder/San Francisco/London: Westview Press, und *James N. Rosenau/Ernst-Otto Czempiel 1992 (Hrsg.):* Governance without Government: Order and Change in World Politics. Cambridge u. a.: Cambrigde Univ. Press.

Systems ist es in Gestalt der UNO gelungen, *Multilateralismus* irreversibel ins System einzubauen und durch Organisationsbildung Probleme *entscheidbar* zu machen. Laut UN-Charta verpflichten sich die Mitgliedstaaten, auf Gewalt als Mittel der Politik zu verzichten – es bleibt ihnen nur ein quasi-naturrechtliches Notwehrrecht – und im Falle einer ernsthaften Störung des Weltfriedens den Sicherheitsrat anzurufen. Ob man allerdings aus diesem Gewalt*verbot*[91] bereits auf ein Gewalt*monopol* schließen kann[92], muß man doch sehr bezweifeln. Die UNO ist weder eine Weltregierung in statu nascendi noch ein mit überlegenen Gewaltmitteln ausgerüsteter „Weltminimalstaat", der gegen rechtbrechende Staaten jederzeit weltpolizeiliche Sanktionen verhängen *und* durchzusetzen vermöchte[93].

Die Idee eines „Weltminimalstaates"[94], der ausschließlich die Kompetenz hätte, das Gewaltmonopol der Weltgesellschaft zu verwalten und alles andere den Einzelstaaten überließe, scheitert an den waffenstarrenden Potentialen der einzelstaatlichen Leviathane, die ihrerseits das nichtintendierte Produkt der Gewalteskalationen von vergangenen Kriegen darstellen. Damit entfällt eine wesentliche Bedingung des Kantischen „ewigen Friedens", nämlich „stehende Heere" hätten „aufzuhören", so Kant; Kant unterschätzte eben die Bedeutung des

---

91 *Jost Delbrück 1998:* „Das Völkerrecht soll auf einen Föderalism freier Staaten gegründet sein" – Kant und die Entwicklung internationaler Organisation. In: Klaus Dicke/Klaus-Michael Kodalle (Hrsg.), Republik und Weltbürgerrecht, a. a. O., S. 197: „Dieses außerordentliche Verbot jeder Gewaltanwendung ist als kopernikanische Wende in der Geschichte des Völkerrechts und der internationalen Beziehungen zu bezeichnen."

92 So aber *Volker Rittberger/Martin Mogler/Bernhard Zangl 1997:* Vereinte Nationen und Weltordnung. – Zivilisierung der internationalen Politik? Opladen: Leske + Budrich, S. 104 f.

93 *Shlomo Avineri 1996:* Konfliktlösung in der Demokratie. Vom alten Versagen und neuen Chancen. In: Werner Weidenfeld (Hrsg.), Demokratie am Wendepunkt. Die demokratische Frage als Projekt des 21. Jahrhunderts. Berlin: Siedler, S. 179–196, mit einer scharfen Kritik an den Vereinten Nationen: Sie habe seit 1949 in Israel versagt: sie half schon beim ersten Angriff der arabischen Staaten nicht, sämtliche Friedensverhandlungen im Nahen Osten wurden außerhalb der VN geführt, sie spielte weder beim Abschluß noch bei der Durchsetzung von Verträgen eine Rolle; an diese Ereignisse werde erinnert, „um darauf hinzuweisen, daß die UNO auf eine lange, kontinuierliche Geschichte des Scheiterns zurückblickt", S. 182; die UNO-Soldaten der UNPROFOR waren hilflos den serbischen Grausamkeiten ausgeliefert bis zur Geiselnahme usw., auch dieses Beispiel zeige, „daß letzten Endes nur Gewalt der Gewalt Einhalt bieten kann" (S. 187).

94 *Otfried Höffe 1995:* Völkerbund oder Weltrepublik. In: Ders. (Hrsg.), Zum ewigen Frieden. Berlin: Akademie Verlag, S. 109–132, hier S. 131 mit einem Plädoyer für einen „extrem minimalen Weltstaat", der zwar Staatscharakter habe und Souveränitätsverzichte fordere, aber: „Die Weltrepublik trägt für die Sicherheit und das Selbstbestimmungsrecht der Einzelstaaten Sorge und für nichts sonst. Allein hinsichtlich dieser Aufgabe, den zwischenstaatlichen, nicht innerstaatlichen Konflikten, gebührt ihr Souveränität."

Sicherheitsdilemmas in der Westphälischen Staatenwelt[95]. Die sich *neuerdings* aber abzeichnende Konsolidierung des Multilateralismus einerseits und der friedensstiftende Effekt der demokratischen Staatsform andererseits würden wahrscheinlich doch stärkere Reduzierungen der Militärpotentiale erlauben als das derzeit der Fall ist. Überdies fällt in den Bereich „Sicherheitspolitik" wesentlich mehr als nur militärische Abschreckungspolitik – hier wäre vor allem an den KSZE-Prozeß zu denken, der sich ebenfalls durch Organisationsbildung verselbständigt hat (OSZE)[96].

Aus der Sicht der „Globalisierung der Politik" haben die beiden katastrophalen Weltkriege des 20. Jahrhunderts paradoxerweise positive Wirkungen hinterlassen: Die raketengestützte Nukleartechnologie macht den gesamten Planeten Erde zu einem einzigen potentiellen Kriegsschauplatz – mit der Folge, daß ein mit diesen Waffen geführter Krieg nicht nur die zivilisatorischen Errungenschaften der Gesellschaft vernichten würde, sondern möglichweise die biologische Spezies des *Homo sapiens* selbst. Mit einigem Recht kann man behaupten, diese Atomtechnologie stelle in der Geschichte der Waffentechnik eine gewisse Zäsur dar, einen „Quantensprung"[97], der aber mit ziemlicher Sicherheit bewirkt, daß zumindest die Großmächte keinen Krieg gegeneinander führen können. Die apokalyptischen Visionen im Rahmen der „Philosophie der Bombe" sind spätestens seit dem Ende des Ost-West-Konflikts verschwunden, geblieben sind die Abschreckungspotentiale, die trotz der Verträge zur Reduzierung der Zahl der Sprengköpfe noch immer viel zu hoch erscheinen, zumal wenn man bedenkt, daß die technischen Systeme aufgrund ihrer hohen Eigenkomplexität eine gewisse Anfälligkeit für zufallsbedingte Fehlsteuerungen aufweisen müssen. Die internationale Politik wie auch die Weltöffentlichkeit beunruhigt dieses Problem derzeit relativ wenig, die Aufmerksam-

---

95 So schon die Kritik von Hegel, siehe *Hans-Christian Lucas 1996:* „Es giebt keinen Prätor zwischen Staaten". In: Klaus-Michael Kodalle (Hrsg.), Der Vernunftfrieden. – Kants Entwurf im Widerstreit. Würzburg: Königshausen und Neumann, S. 53–60; der Satz stammt aus Hegels Rechtsphilosophie, § 329.

96 *Reimund Seidelmann 1998:* Kants „Ewiger Friede" und die Neuordnung des europäischen Sicherheitssystems. In: Klaus Dicke/Klaus-Michael Kodalle (Hrsg.), Republik und Weltbürgerrecht. Wien/Köln/Weimar: Böhlau, S. 141 f. Der Mangel an „harter" Verrechtlichung und durchsetzungsfähiger Gremien sei die wesentliche Schwäche des KSZE-Prozesses gewesen und ist auch noch der OSZE. Anders dagegen *Stefan Kyora 1996:* Kants Argumente für einen schwachen Völkerbund heute. In: Volker Bialas/Hans-Jürgen Häßler (Hrsg.), 200 Jahre Kants Entwurf „Zum ewigen Frieden". – Idee einer globalen Friedensordnung. Würzburg: Könighausen und Neumann, S. 96–107: „Dieser Weg, der Versuch, den Frieden ohne Militär zu sichern, ist nicht nur der erfolgversprechendste, sondern auch der rechtsphilosophisch einzig akzeptable" (S. 105), die OSZE sei daher auf dem richtigen Weg.

97 *Wolfgang R. Vogt 1994:* Weltgesellschaft und Weltinnenpolitik. Begriffsklärungen und Modellbildungen. In: Jörg Calließ (Hrsg.), Auf dem Wege zur Weltinnenpolitik, a. a. O., S. 21–32, hier S. 25.

keit gilt vielmehr der Gefahr der Proliferation[98]: Massenvernichtungswaffen könnten in die Hände skrupelloser Regierungen oder gar von Terrorgruppen geraten – eine Gefahr, die in der Tat groß ist, weil sie *nicht abschreckbar* wäre. Angesichts dieser Tendenzen zur Informalisierung der Gefahrenlage verwundert es nicht, wenn die „Ballistic Defense Organization" (BMDO) des Pentagon an der Aufstellung einer „National Missile Defense" (NMD) und ähnlichen Programmen arbeitet wie z. B. der „Theater Missile Defense" (TMD). Technisch sind diese komplexen Systemarchitekturen zwar noch nicht ausgereift, politisch aber scheinen die USA fest entschlossen zu sein, die auf neuen Techniken (Sensor- und Steuertechnik sowie Kommando- und Kommunikationsbereich) beruhenden Systeme für die Raketenabwehr zu nutzen[99]. Die Rückwirkungen auf die formelle Ebene der Politik sind derzeit ebenfalls noch nicht wirklich absehbar: Fest steht zum einen, daß der ABM-Vertrag revidiert werden müßte, zum andern wird heftig über die Gefahr eines neuen Wettrüstens diskutiert.

Auf einer ganz anderen Ebene wird vor allem im friedenspolitischen Diskurs ein Zusammenhang hergestellt zwischen der gewaltigen sozioökonomischen Ungleichheit in der Weltgesellschaft und einem „positiven", dauerhaften Frieden. Die Formel dafür lautet: „Friede durch Verteilungsgerechtigkeit"[100]. Wer in der Tradition von *iustitia et pax* denkt, für den besteht an der Gültigkeit der Formel wenig Zweifel. Das gleiche gilt für alle diejenigen, die in irgendeiner modifizierten Form an der Utopie des Sozialismus festhalten. Im weltweiten Geschäft der „Hilfsindustrie" sitzen denn auch die linken Gruppierungen des *Tiers mondisme*[101] friedlich neben den ansonsten eher konservativen kirchlichen Hilfsorganisationen. Aus systemtheoretischer Sicht entsteht extreme Armut aus kumulativ wirkenden Exklusionen, hinter denen aber m. E. eine zentrale Ursache steht, nämlich: Es fehlt an der Institutionalisierung moderner Staatlichkeit.

---

98 *Otfried Ischebeck 1997:* Proliferation als Gefährdung der Gesellschaft. In: Ekkehard Lippert/Andreas Prüfert/Günther Wachtler (Hrsg.), Sicherheit in der unsicheren Gesellschaft. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 91–114; was wäre geschehen, wenn die Terroristen bei ihrem Anschlag auf das World Trade Center im Februar 1993 in New York einen atomaren Sprengsatz besessen hätten?

99 *Neue Zürcher Zeitung* Nr. 128, 3./4. Juni 2000.

100 *Wolfgang Kersting 1998:* Philosophische Friedenstheorie und internationale Friedensordnung. In: Christine Chwazsza/Wolfgang Kersting (Hrsg.), Politische Philosophie der internationalen Beziehungen. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 523–554, hier S. 543 f.

101 Eine scharfe Kritik an der „Entwicklungshilfe" speziell in Afrika formuliert die Afrikanerin *Axelle Kabou 1993:* Weder arm noch ohnmächtig. Eine Streitschrift gegen schwarze Eliten und weisse Helfer. Basel: Lenos Verlag; man könnte meinen, so die Autorin, es gebe ein stillschweigendes Verbot, die Situation Afrikas direkt mit dem Verhalten der Afrikaner in einen Zusammenhang zu bringen; das gilt sowohl für die „internationale Literatur über die afrikanische Malaise" als auch für die Dritte-Welt-Bewegung, was zum Fehlen von Eigenverantwortlichkeit in Afrika beitrage: „Die Afrikaner sind die einzigen Menschen auf der Welt, die noch meinen, dass sich andere als sie selbst um ihre Entwicklung kümmern müssen", S. 94.

Sofern Menschen aufgrund des Mangels an Grundnahrungsmitteln existentiell gefährdet sind und ihnen aus welchen Gründen auch immer keine Hilfe zuteil wird, handelt es sich nach unserer Definition um ein Gewaltverhältnis, das man deshalb durchaus als Störung des Weltfriedens charakterisieren kann. Auf der anderen Seite gibt es keine Kriege zwischen armen und reichen Ländern, in der Regel haben die Kriege bzw. Bürgerkriege in Regionen der sog. Dritten Welt auch selten ökonomische Ursachen[102]. So gesehen geht vom Problem der Verteilungsgerechtigkeit keine unmittelbare Gefährdung des Weltfriedens aus, wie Friedenstheorien immer wieder gegen die empirische Evidenz behaupten[103]. Zur Lösung der „sozialen Frage" haben die Einzelstaaten im Zuge der Demokratisierung den „Sozialstaat" ent-

---

102 *Rainer Tetzlaff 1998:* Afrika – Zwischen Demokratisierung und Staatenzerfall. In: Dirk Messner (Hrsg.), Die Zukunft des Staates und der Politik. – Möglichkeiten und Grenzen politischer Steuerung in der Weltgesellschaft. Bonn: Dietz, S. 195–216: „Hier wird die These vertreten, daß die postkoloniale afrikanische Krise primär eine *politische* Krise ist, die durch das (Fehl-)Verhalten einer politischen Klasse ausgelöst wurde, die schwierige Entwicklungsaufgaben mit den unpassenden Mitteln des Kommandostaates zu lösen versuchte" (Hervorhebung im Original); ein Indiz für die Mitschuld der afrikanischen Staatsklasse und ihrer neopatrimonialen, d. h. auf persönlicher Macht und Klientelnetzen beruhenden Herrschaft an der Entwicklungsmisere sei das gewaltige Ausmaß an Korruption und Kapitalflucht (letztere wird, nur für das Jahrzehnt der 1980er Jahre, auf 80 Mrd. US-Dollar geschätzt). So nimmt es nicht wunder: „Es ist eine traurige Tatsache, daß es den meisten Afrikanern heute materiell schlechter geht als zur Zeit der Unabhängigkeit" (S. 200). Zunehmend werde der Alltag in Afrika bestimmt vom Faustrecht, der Sinn des Lebens verlagere sich zur Selbstverteidigung und Selbstbereicherung auf Kosten anderer, „Krieg wird privatisiert", als Bandenkrieg oder Ausscheidungskampf zwischen *warlords*. „In zahlreichen Krisenregionen des Kontinents gibt es eine zunehmende Tendenz der *Chaotisierung* auf allen Ebenen." – Trifft dies zu, dann sind Mechanismen zu finden, die das Problem des Friedens und der Gerechtigkeit in Afrika zunächst einmal als innerafrikanisches Problem zu reflektieren und zu behandeln imstande sind, als in der Eigenverantwortung der afrikanischen Länder liegend, erst sekundär wären dann „Hilfen" für die Lösungsvorschläge anzubieten.

103 So kommt im *zivilisatorischen Hexagon* der Friedenstheorie von Dieter Senghaas regelmäßig die Verteilungsgerechtigkeit in der Weltgesellschaft vor: „*Schutz vor Not* und, damit verbunden, die Bemühungen um einem fairen ökonomischen Ausgleich gehören zu den elementaren Bedingungen des Friedens", so *Dieter und Eva Senghaas 1996:* Si vis pacem, para pacem – Überlegungen zu einem zeitgemäßen Friedenskonzept. In: Berthold Meyer (Hrsg.), Eine Welt oder Chaos? A. a. O., S. 245–275, hier S. 258; siehe auch *Dieter Senghaas 1993:* Auswege aus der Barbarei. In: Max Miller/Hans-Georg Soeffner (Hrsg.), Modernität und Barbarei. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 306–317, hier insbes. S. 310 zum Hexagon; *Dieter Senghaas 1998:* Die Welt in friedenspolitischer Perspektive. Strukturelle Gegebenheiten und praktische Implikationen. In: Christine Chwazsza/Wolfgang Kersting (Hrsg.), Politische Philosophie, a. a. O., S. 555–572, sowie die Sammelbände *Dieter Senghaas 1997 (Hrsg.):* Frieden machen. Frankfurt am Main: Suhrkamp, und *Dieter Senghaas 1995 (Hrsg.):* Den Frieden denken. *Si vis pacem, para pacem*. Frankfurt am Main: Suhr-

wickelt, der jedoch ein auf erweiterter steuerlicher Grundlage beruhender, um sozialpolitische Aufgaben angereicherter „Verwaltungsstaat" gewesen ist (und immer noch ist). Wegen des Fehlens eines „Weltstaates" kann es natürlich im Weltmaßstab auch keinen Sozialstaat geben, und das bedeutet, daß die Armen dieser Welt weiterhin auf das „Welternährungsprogramm" der UNO sowie die private Hilfsindustrie angewiesen sein werden, und dies selbst dann, wenn die besorgniserregenden Prognosen über die Bevölkerungsentwicklung dieser Länder tatsächlich eintreten sollten. Optimisten gehen davon aus, daß die Weltgesellschaft mit den Problemen, die sie erzeugt, mitlernt und insbesondere die Weltöffentlichkeit den Druck auf die neopatrimonialen Systeme soweit erhöht, bis der Weg frei wird für eine durchgreifende Modernisierung des Staatsapparates. Die im zweiten Kapitel diskutierten Beispiele geben eher Anlaß zur Zuversicht denn zur Resignation, weil sie beweisen, daß ein Entwicklungsland innerhalb von nur einer Generation an das Wohlstandsniveau der OECD-Länder anschließen kann. Ob die „etatistische" Deutung, die ich dem Kapitel unterlege – übrigens mit vielen anderen Autoren –, auch nur annähernd so plausibel ist, wie behauptet wird, muß die künftige Forschung klären.

Dekomposition der Weltgesellschaft in Nationen

„Mit der Modernität der modernen Gesellschaft wächst über immer größere Räume hinweg die Menge der zivilisatorischen Lebensvoraussetzungen, die uns allen gemeinsam sind."[104] Dieser Sachverhalt wird im Kontext der „kulturellen" Globalisierungsdebatte oft recht plakativ als „McDonaldisierung", „McWorld"[105] oder „Coca-Colonisierung" beschrieben und damit wieder einmal die Komplexität der Weltgesellschaft auf einen Ausschnitt reduziert. Daß die Weltwirtschaft den anderen Funktionsbereichen der Gesellschaft immer einige Schritte vorauseilt, etwa gegenüber der Politik, ist allerdings kaum bestreitbar, und insofern ist auch die Klage über die „Misere der Politik" nicht unberechtigt[106]. Als spektakuläres Beispiel dafür

---

kamp; *Dieter Senghaas 1994:* Wohin driftet die Welt? Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 17 ff. – „Verteilungsgerechtigkeit" ist eine humanitäre Aufgabe ungeheuren Ausmaßes, soviel ist richtig, aber friedenspolitisch derzeit eher irrelevant.

104 *Hermann Lübbe 1997:* Modernisierung und Folgelasten. – Trends kultureller und politischer Evolution. Berlin u. a.: Springer, S. 98.

105 *Benjamin R. Barber 1996:* Kann die Demokratie McWorld überleben? Der Mythos von der regulativen Kraft des Marktes. In: Werner Weidenfeld (Hrsg.), Demokratie am Wendepunkt. Die demokratische Frage als Projekt des 21. Jahrhunderts. Berlin: Siedler, S. 81–100, McWorld fördert die „unblutige Profitökonomie", als Konsument gehört aber jeder zur McWorld, im Unterschied zu dem, was Barber „Djihad" nennt, die blutige Politik der Identitätssuche und des Gemeinschaftsgefühls.

106 *Wolf-Dieter Narr/Alexander Schubert 1994:* Weltökonomie. Die Misere der Politik. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

werden gerne die Devisenmärkte angeführt, für die es der Politik bis dato nicht einmal gelungen ist, die schon seit geraumer Zeit geforderte *Tobin Tax* einzuführen[107], obwohl man ebenfalls schon seit längerer Zeit weiß, welche destabilisierenden Effekte von diesen ausgehen können.

Die Geschichte der Globalisierung der Politik reicht aber weit ins 18. Jahrhundert zurück, als sich der Machtkampf der europäischen Mächte auch militärisch in außereuropäische Regionen verlagerte und es am Ende des Jahrhunderts kaum noch Gebiete auf dem Globus gab, die dauerhaft jenseits des Interesses der Europäer gelegen wären. Selbst der Ausbruch der Französischen Revolution ist in diesem Zusammenhang zu sehen, wenn man bedenkt, daß Frankreich aus Rivalität mit Großbritannien den Unabhängigkeitskrieg der Amerikaner unterstützt hatte und sich dabei so verschuldete, daß König Ludwig XVI. 1788 zum Zwecke der Sanierung des Staatshaushalts die Generalstände einberufen mußte. Als Abbe Sieyes den Dritten Stand mit der *Nation* gleichsetzte[108] und die Konstituierende Nationalversammlung in der Verfassung die Nation zum „Souverän" erklärte, waren die entscheidenden Schritte der Revolution getan: Die bislang herrschenden Schichten des Adels und des Klerus werden nicht in die Nation integriert, weil sie als „Schmarotzer" nichts zum Wohlstand beitrügen – das bisher als dumme Masse (plebs, Pöbel) verachtete „Volk" bildet nun die „Nation", die über die aus freien Wahlen hervorgegangenen Repräsentanten Gesetze erläßt und so *sich selbst regiert*. Der moderne Nationsbegriff entsteht als revolutionäre Idee im Sinne des politisch handelnden Volkes freier und gleicher Bürger, er ist ein Emanzipationsbegriff mit explizit antiständischer Stoßrichtung[109], und er ist ein neuer Legitimationsbegriff, indem er die Rechtmäßig-

---

107 *Michael Zürn 1998:* Gesellschaftliche Denationalisierung und Regieren in der OECD-Welt. In: Beate Kohler-Koch (Hrsg.), Regieren in entgrenzten Räumen. Opladen: Westdeutscher Verlag (PVS-Sonderheft 29), S. 91–120, hier S. 97 f.; die grenzüberschreitenden Finanz- und Währungsaktivitäten scheinen deutlich unterreguliert zu sein, so Zürn; abgesehen davon zieht der Autor jedoch das Fazit, daß im Hinblick auf das Teilziel, „effizientes Wirtschaften zu ermöglichen", die Nachfrage nach internationalen Regulierungen „problemlos gedeckt" werde, so vor allem durch GATT bzw. WTO; siehe dazu auch *Alparslan Yenal 1997:* Welthandelsordnung: Vom GATT zur WTO vor dem Hintergrund der Globalisierung. In: Antje Blöcker/Ulrich Heyder/Birgit Mangels-Voegt (Hrsg.), Die Reformfähigkeit von Staat und Gesellschaft. Frankfurt am Main: Peter Lang, S. 285–298; was im Welthandelssystem erreicht worden ist, steht dem Weltwährungssystem noch bevor, so der Autor, S. 295.

108 *Emmanuel Joseph Sieyes 1789/1988:* Was ist der Dritte Stand? Essen: Reimar Hobbing.

109 Zur Semantik siehe *Ulrich Dierse/Heinrich Rath 1984:* Nation, Nationalismus, Nationalität. In: Historisches Wörterbuch der Philosophie, Bd. 6, Sp. 406–414; *Reinhart Koselleck et al. 1992:* Volk, Nation, Nationalismus, Masse. In: Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 7: 141–432; wegen der antiständischen Stoßrichtung kann man den „modernen" Nationsbegriff nicht bis ins Mittelalter zurückverfolgen, wohl aber die Wortgeschichte; den historischen Bruch vernachlässigen manche Autoren, so z. B. *Tilman Mayer 1987:* Prinzip Nation. Opladen: Leske + Budrich; auch *Herfried*

keit staatlicher Herrschaft auf sich selbst als „Souverän" bezieht. Als Legitimationsbegriff läßt er zunächst einmal offen, wie ein so großes Kollektiv, das sich überdies aus freien und autonom[110] handelnden Subjekten zusammensetzt, einen Rousseauschen „allgemeinen Willen" haben kann und dementsprechend imstande wäre, selbst zu „handeln" oder etwas zu „wollen". Die Projektion von Attributen der Einzelsubjekte auf soziale Großkollektive[111] kennzeichnet die politische Theorie der Neuzeit im allgemeinen und die Demokratietheorie im besonderen, in welcher ja der sog. „Wille des Volkes" im Begriff der „Volkssouveränität"[112] eine besondere Rolle spielt.

Die „Nation" der Französischen Revolution versteht sich als „Staatsbürgernation", zu der ein jeder dazugehört, der sich zu ihr *bekennt*[113]. So wollte der Württemberger Friedrich Reinhard (1761–1837) Franzose sein und wurde als französischer Staatsbürger sogar Minister einer

---

Münkler 1993: Die Nation als Modell politischer Ordnung. In: Staatswissenschaften und Staatspraxis 5: 367–392; die Durchsetzung der Nation als politische Ordnungsidee habe in Europa nicht erst mit der Französischen Revolution begonnen, sondern reiche weit zurück bis in das ausgehende Mittelalter, so S. 377. Siehe jedoch *Gerd Rollecke 1994:* Herrschaft und Nation. – Zur Entstehung des Nationalismus. In: Rechtsphilosophische Hefte, Bd. 3: 17–32, insbesondere S. 20 zur Einsicht, „daß man den modernen Nationsbegriff nicht in das Mittelalter projizieren darf". Ebenfalls zur „großen Zäsur" zwischen vormoderner und moderner Nation durch 1789 siehe *Bernd Estel 1994:* Grundaspekte der Nation. In: Bernd Estel/Tilman Mayer (Hrsg.), Das Prinzip Nation in modernen Gesellschaften. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 13–82, hier S. 18.

110 Die Autonomie des Subjekts ist *das* Projekt der Moderne schlechthin, so *Peter Wagner 1995:* Soziologie der Moderne. Frankfurt am Main/New York: Campus.

111 *Jürgen Habermas 1990:* Volkssouveränität als Verfahren. Ein normativer Begriff der Öffentlichkeit. In: Ders., Die Moderne – ein unvollendetes Projekt. Leipzig: Reclam, S. 180–212, hier S. 187 zu den Widersprüchen, die im Begriff der „Volkssouveränität" angelegt sind: „Das Volk, von dem alle staatlich organisierte Gewalt ausgehen soll, bildet kein Subjekt mit Willen und Bewußtsein. Es tritt nur im Plural auf, *als* Volk ist es im ganzen weder beschluß- noch handlungsfähig." Vgl. auch S. 207: „Die vollends zerstreute Souveränität verkörpert sich nicht einmal in den Köpfen assoziierter Mitglieder, sondern – wenn von Verkörperung überhaupt noch die Rede sein kann – in jenen subjektlosen Kommunikationsformen, die den Fluß der diskursiven Meinungs- und Willensbildung so regulieren, daß ..." Der theoretische Ort der Volkssouveränität bleibt leer!

112 Die noch einer *vormodernen* Imagination verhaftete Vorstellung eines einheitlichen, souveränen politischen Willens der Gesellschaft sei aufzugeben, so *Ulrich Rödel 1994:* Zivilgesellschaft und Verfassung. In: Jürgen Gebhardt/Rainer Schmalz-Bruns (Hrsg.), Demokratie, Verfassung und Nation. Baden-Baden: Nomos, S. 123–137, hier S. 132.

113 *Jürgen Habermas 1996:* Der europäische Nationalstaat – Zu Vergangenheit und Zukunft von Souveränität und Staatsbürgerschaft. In: Ders., Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 128–153, insbesondere S. 135 zur „Nation selbstbewußter Staatsbürger": „Die Leistung des Nationalstaats bestand also darin, daß er zwei Probleme in einem gelöst hat: er machte auf der Grundlage eines neuen *Legitimationsmodus* eine

französischen Regierung[114]. Der Typ[115] der Staatsbürgernation entsprach im 19. Jahrhundert – und entspricht heute noch – primär einem *liberalen* Verständnis von Nation, denn die Nation beruht auf der *freien Entscheidung* von Subjekten, zu einer Gemeinschaft dazugehören zu wollen oder auch nicht – in den berühmt gewordenen Worten von Ernest Renan ist die Nation nichts anderes als *un plebiscit de tous les jours*, ein tägliches Plebiszit[116].

Nach dem Ausbruch der Koalitionskriege 1792 beschließt das französische Parlament die Einführung der „allgemeinen Wehrpflicht" *(levee en masse)* und ruft damit den „Bürger in Uniform" auf den Plan, der es dem General Napoleon Bonaparte erlaubt, überlegene Truppenstärken aufzubieten und – erstmals in der Geschichte der Neuzeit – rücksichtslos „Menschenmaterial" in die Schlachten zu werfen. Was Ludwig XIV. ein Jahrhundert zuvor verwehrt geblieben war, erreicht nun Napoleon mit der „Nation als Waffe"[117], nämlich: *die Hegemonie über Europa*[118]. Frankreichs Truppen marschierten durch fast ganz Europa, transportierten die „Ideen von 1789" und beschleunigten so den ohnehin angelaufenen *sozialen Wandel*, der das Ancien régime in den Grundfesten erschütterte, wenngleich die Gebäude nicht überall gleichzeitig einstürzten. Das Selbstverständnis der „deutschen Nation" als *Einheit* trotz staatlicher Zersplitterung konstituiert sich in dieser Zeit und wird bis 1848 durch folgende Faktoren geprägt[119]:

---

neue, abstraktere Form der *sozialen Integration* möglich ... Zu dieser politischen Mobilisierung bedurfte es einer Idee von gesinnungbildender Kraft, die stärker als Volkssouveränität und Menschenrechte an Herz und Gemüt appelliert. Diese Lücke füllt die Nation. Sie bringt den Bewohnern eines staatlichen Territoriums die neue, rechtlich und politisch vermittelte Form der Zusammengehörigkeit erst zu Bewußtsein. ... Die Nation oder der Volksgeist – die erste moderne Form kollektiver Identität überhaupt – versorgt die rechtlich konstruierte Staatsform mit einem kulturellen Substrat. Diese durchaus künstliche, auch von bürokratischen Bedürfnissen gesteuerte Einschmelzung älterer Loyalitäten ins neue Nationalbewußtsein beschreiben Historiker als einen längerfristigen Prozeß" (S. 135 f.; Hervorhebungen im Original).

114 *Hagen Schulze 1994:* Staat und Nation in der europäischen Geschichte. München: Beck, S. 71.

115 *M. Rainer Lepsius 1990:* Nation und Nationalismus in Deutschland. In: Ders., Interessen, Ideen und Institutionen. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 232–246, mit einer Typologie; die wesentlichen sind jedoch der Typus der „Staatsbürgernation" und der Typus der „Volksnation".

116 *Ernest Renan 1882/1995:* Was ist eine Nation? Und andere politische Schriften. Wien/Bozen: Folio Verlag, S. 57.

117 *Hagen Schulze 1996:* Das Europa der Nationen. In: Helmut Berding (Hrsg.), Mythos und Nation. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 65–83, hier 72.

118 *Gordon A. Craig/Alexander L. George 1995:* Force and Statecraft. New York/Oxford: Oxford Univ. Press, S. 22 f.

119 Siehe dazu auch *Dieter Langewiesche 1996:* Kulturelle Nationsbildung im Deutschland des 19. Jahrhunderts. In: Manfred Dettling/Paul Nolte (Hrsg.), Nation und Gesellschaft in Deutschland. München: Beck, S. 46–64; *Werner Conze 1992:* Nation und Gesellschaft. Zwei Grundbegriffe der revolutionären Epoche. In: Ders., Gesellschaft – Staat – Nation. Gesammelte Aufsätze. Stuttgart:

Erstens durch den vorherrschenden „Zeitgeist" der Romantik[120], der in dieser Zeit erfaßt wird vom entstehenden *ideologischen Code* „konservativ/progressiv" und mit der „konservativen" Seite identifiziert wird. Der Konservativismus[121] ist nicht nur, aber auch eine Reaktionsbildung auf den raschen sozialen Wandel, der Traditionsbestände entwertet und Kontinuitätserfahrungen erschwert, und schließlich dazu zwingt, Traditionen zu „schaffen" – jedenfalls dort, wo ihre unreflektierten Selbstverständlichkeiten verlorengegangen sind. Romantische „Vergangenheitssehnsucht" habe, so Hagen Schulze, alle Lebensreiche überwuchert und sei zu verstehen als ein Reflex der Ratlosigkeit angesichts der fortschreitenden Zerstörung der alten gewohnten Lebensmilieus sowie der Suche nach neuem, kollektiv geteiltem Lebenssinn, der gleichwohl aus alten Wurzeln genährt wurde[122]. Über die Zuwendung zu Märchen, Brauchtum, Mythen der Germanen usw. wird quasi das „kollektive Gedächtnis" so überarbeitet[123], daß „Deutsches Volkstum" als Idenitätsangebot herauskam – wie überhaupt die Geschichte des Mittelalters zur nationalen Leidenschaft wurde, und so kam es, schreibt Schulze, „daß der lang ersehnte deutsche Nationalstaat von 1871 weitgehend aus dem Geist des Mittelalterbildes entworfen war"[124]. Das an die Romantik anschließende Verständnis von „Nation" kombiniert Merkmale wie Sprache, gemeinsame Herkunft, Schicksalsgemeinschaft, spezifische „Eigenschaften des Volkes" und – im Verlaufe des 19. Jahrhunderts zunehmend stärker bewertet – die biologische Abstammungsgemeinschaft (daher die Bedeutung des „Blutes"), womit jedes Individuum *objektiv* zur Nation gehört und es gerade nicht im Belieben des einzelnen liege, zu entscheiden, welcher Nation er angehören will. Dieser „kulturontologische"[125] oder „substantialistische" Nationsbegriff bietet wesentlich festere Grundlagen für

---

Klett-Cotta (= Industrielle Welt, Bd. 52), S. 341–354; *Jürgen Kocka 1995:* Die Ambivalenz des Nationalstaats. Zur Zukunft einer europäischen Staatsform. In: Mariano Delgado/Matthias Lutz-Bachmann (Hrsg.), Herausforderung Europa. Wege zu einer europäischen Identität. München: Beck, S. 28–50; *Otto Dann 1996:* Nation und Nationalbewußtsein in Deutschland 1770–1990. München: Beck.

120 *Richard Herzinger 1997:* „Der Sieg der Deutschheit über die Erde". – Die „Nation" zwischen Mythos und Utopie im Denken der politischen Romantik, der Konservativen Revolution und der Neuen Rechten. In: Michael Kessler/Wolfgang Graf Vitzthum/Jürgen Wertheimer (Hrsg.), Neonationalismus, Neokonservatismus. Tübingen: Stauffenburg Verlag, S. 25–44.

121 Siehe die Literatur im 8. Kapitel, auch zur Entwicklung der „politischen Ideologien".

122 *Hagen Schulze 1994:* Staat und Nation in der europäischen Geschichte. München: Beck, S. 178.

123 *Wolfgang Kaschuba 1993:* Volk und Nation: Ethnozentrismus in Geschichte und Gegenwart. In: Heinrich August Winkler/Hartmut Kaelble (Hrsg.), Nationalismus – Nationalitäten – Supranationalität. Stuttgart: Klett-Cotta (Industrielle Welt, Bd. 53), S. 56–81.

124 *Schulze 1994:* Staat und Nation, a. a. O., S. 186.

125 *Anton Leist 1998:* Nation und Patriotismus in Zeiten der Globalisierung. In: Christine Chwaszcza/Wolfgang Kersting (Hrsg.), Politische Philosophie der internationalen Beziehungen. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 365–408: „Nationen sind Manifestationen einer homogenen Kultur,

Wertungen, als es die Staatsbürgernation vermag, die deshalb nur einen relativ schwachen *Nationalismus* kennt.

Zweitens wird die Inkubationszeit des deutschen Nationalismus geprägt durch zwei Jahrzehnte Krieg (1792–1815), die für die meisten deutschen Lande verbunden waren mit demütigenden militärischen Niederlagen, Fremdherrschaft, Zerstörungen oder materiellen Einbußen, fremden kulturellen Einflüssen usw. Nicht unverständlich daher, daß die Selbstdefinition der Nation über scharfe Feindmarkierungen lief[126]: Intellektuelle – die Geburtshelfer der „Nation" sind immer Intellektuelle[127] – wie Fichte, Kleist, Körner, Friedrich Schlegel, „ja selbst der sanfte Clemens von Brentano" schüren in einem wahren propagandistischen Trommelfeuer Haß gegen Napoleon und Franzosen, z. T. „schauerlichste Totschlagslyrik"[128]. Die von Turnvater Jahn 1811 gegründete „Berliner Turngesellschaft" wie später die zahllosen Turnervereine vertraten eine ausgesprochen militant-nationale Ideologie, eine Mixtur aus Körperertüchtigung, Charakterschulung und nationalen Zielen, in denen es auch um eine Vorbereitung der deutschen Jugend auf den nächsten Krieg ging. In ihrer Bedeutung kaum zu unterschätzen seien, so Schulze, die massenhafte Verbreitung sinnstiftender Lyrik, Parolen und volkstümlicher Musik, etwa in den Gesangvereinen, aber auch in der Publizistik.

Drittens standen die fünf Garantiemächte der Nachkriegsordnung des Wiener Kongresses (1815) allen Volksbewegungen äußerst feindlich gegenüber, insbesondere die „Heilige Allianz" der östlichen Monarchien Preußens, Österreichs und Rußlands[129]. Die repressive Politik des „Europäischen Konzerts" bescherte Europa zwar die längste Friedensperiode der bis dahin bekannten Geschichte, verursachte jedoch andererseits einen „Politikstau", der sich zunächst

---

und die individuellen Zivilisationsleistungen Einzelner verdanken sich der Zugehörigkeit zu dieser Kultur. Die kulturontologische Position erklärt sowohl, warum Nationen nötig und möglich sind, sowie auch, wie die Haltung der Einzelindividuen zu ihnen beschaffen sein sollte. Nationen *können* sich bilden aufgrund der in ihnen zum Ausdruck kommenden kulturellen Homogenität, die in der Regel durch eine gemeinsame Sprache und Religion, außerdem durch längerfristige Nachkommenschaft, gestiftet ist. Nationen *müssen* sich bilden, weil nur dadurch das bereits erreichte Niveau der kulturellen Homogenität gesichert und vertieft werden kann, die Alternative wäre der Zerfall der Kultur. Die Angehörigen der Nation sind ihr gegenüber zu einer besonderen Loyalität *verpflichtet*. Legt man diese kulturontologische Auffassung zugrunde, drückt ein Antinationalismus nichts anderes als weitgehenden Geschichts- und Kulturverlust der in der Gegenwart Lebenden aus" (Hervorhebungen im Original), so der Autor S. 378; ähnlich auch *Donate Kluxen-Pyta 1991:* Nation und Ethos. Die Moral des Patriotismus. Freiburg/München: Karl Alber.

126 Nicht gerade überzeugend *Peter Fuchs 1991:* Vaterland, Patriotismus und Moral. Zur Semantik gesellschaftlicher Einheit. In: Zeitschrift für Soziologie 20: 89–103.

127 *Bernhard Giesen 1993:* Die Intellektuellen und die Nation. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

128 *Hagen Schulze 1994:* Staat und Nation, a. a. O., S. 201.

129 *Harald Kleinschmidt 1998:* Geschichte der internationalen Beziehungen. Stuttgart: Reclam, S. 251 ff.

1848 gewaltsam entlud, in der Folgezeit aber zunehmend außer Kontrolle gerät: Frankreich unter Napoleon III. unterstützt aus „revisionistischen" Gründen den *Risorgimento-Nationalismus*[130] in Italien und fügt Österreich 1859 eine empfindliche militärische Niederlage zu. Der 1848 von den Liberalen dominierte deutsche Nationalismus der Paulskirche scheiterte nicht zuletzt an der Unentscheidbarkeit[131] der „nationalen Frage": großdeutsche oder kleindeutsche Lösung? Daß die deutsche Einheit über die „Eisen-und-Blut"-Politik Bismarcks 1866 und 1870 zustande kam – quasi als „Revolution von oben" (Bismarck) – und sich der neue Nationalstaat mit der Annexion von Elsaß-Lothringen sogleich mit Spannungen im europäischen Staatensystem belastete, gilt nach ziemlich einhelliger Meinung der Historiker als wesentlicher Auslöser für den neuen, den *integralen Nationalismus* in Deutschland und auch in Frankreich[132].

In Österreich war die Chance der Umgestaltung der Monarchie in einen dezentralisierten, föderalistischen Multinationalitätenstaat 1848/49 vertan worden; die militärischen Niederlagen der Folgezeit indizierten ganz unübersehbar eine „Schwäche des Staates", die ihrerseits nicht anders verstanden werden konnte als eine „Einladung" an die radikalen Nationalisten, aus dem „Gefängnis der Nationen" auszubrechen; paradoxerweise fachte gerade der „Ausgleich" mit Ungarn 1867 den radikalen Nationalismus erst so richtig an[133]. Obwohl die Monarchie immer unregierbarer wurde, glaubte die Regierung in Wien – überwiegend aus Prestigegründen, „Prestige" zählte in der internationalen Politik allerdings sehr viel –, die Verluste in Italien am Balkan kompensieren zu müssen, wo der schleichende Staatskollaps des türkischen Reiches ein Machtvakuum hatte entstehen lassen, in welchem nun radikalisierte Führer höchst partikularer, ethnonationalistischer Bewegungen das Feld beherrschten. Als hätte Österreich-Ungarn mit dem eigenen „Nationalitätenhader" noch nicht genug gehabt, ließ sich die Politik der Monarchie immer tiefer in die dortigen unlösbaren Konfliktstrukturen hineinziehen und mußte das Engagement am Balkan früher oder später zu einer direkten

---

130 *Peter Alter 1985:* Nationalismus. Frankfurt am Main: Suhrkamp, zur Unterscheidung „Risorgimento-Nationalismus" einerseits und „integraler Nationalismus" andererseits.

131 „Entscheidbarkeit" aller Konflikte gehöre zur Metaphysik der Konfliktheorie, so treffend *Thorsten Bonacker 1997:* Die Idee der (Un-)Entscheidbarkeit. – Zum Paradigmenwechsel in der Konflikttheorie nach dem Ende des Ost-West-Konflikts. In: Wolfgang R. Vogt (Hrsg.), Gewalt und Konfliktbearbeitung. Baden-Baden: Nomos, S. 94–107; jede Beobachtung eines Konflikts müsse die Unterscheidung des Entscheidbaren und Unentscheidbaren mitführen.

132 *Hagen Schulze 1994:* Staat und Nation, a. a. O., S. 243 ff. Der integralistische Nationalismus wurde zur Signatur des Zeitalters nach 1871.

133 *Hans Mommsen 1993:* Die habsburgische Nationalitätenfrage und ihre Lösungsversuche im Licht der Gegenwart. In: Heinrich August Winkler/Hartmut Kaelble (Hrsg.), Nationalismus, a. a. O., S. 108–122; die Forschung sei sich einig, so Mommsen, daß Demokratisierung als Lösung der Nationalitätenproblematik vor 1866 hätte erfolgen müssen, nachher entfaltete sie eine „systemsprengende Wirkung".

Konfrontation mit Rußland führen. Im Schicksalsjahr 1914 spielte „Prestige" der beiden Staaten Österreich-Ungarn und Rußland die wohl entscheidende Rolle – beide Staaten konnten sich keinen weiteren Prestigeverlust mehr erlauben, ohne revolutionäre oder sezessionistische Bewegungen zu ermuntern, zur Tat zu schreiten, was diese 1918 dann jedoch ohnehin taten. Warum war die europäische Staatenwelt nicht imstande, den Konflikt am Balkan zu *lokalisieren,* anstatt sich auf das unkalkulierbare Risiko eines gewaltigen Krieges einzulassen?

Diese wenigen Pinselstriche zur europäischen Geschichte sollen hier nur dazu dienen, die enorme Bedeutung des Nationalismus diskutieren zu können. So ist es z. B. üblich geworden, von einem Drei-Phasen-Modell des Nationalismus in Europa auszugehen[134]: In der ersten Phase löst ein revolutionärer Staatsbürgernationalismus die überkommene alt-europäische Ständeordnung ab und stellt den Staat auf eine neue, egalitäre, demokratische Legitimationsgrundlage. Nation und Demokratie, Demokratie und allgemeine Wehrpflicht wurden zwei Seiten derselben Medaille, „der Nationalstaat erwies sich als zeitgemäßer Rahmen und Garant für Demokratie und Parlamentarismus"[135]. Dieser Prozeß vollzog sich *in* einem bestehenden Staate, wobei der moderne Staatsapparat bereits viele lokale Unterschiede eingeebnet bzw. über den Ausbau von Infrastrukturen die Grundlage für eine landesweite Einheit geschaffen hatte. In der zweiten Phase formiert sich ein Nationalismus, der die existierende politische Zersplitterung überwinden und einen Nationalstaat überhaupt erst errichten will, so der Risorgimento-Nationalismus in Italien und Deutschland. Dieser Vorgang veränderte die politische Landkarte Europas nachhaltig und widersprach entschieden der Status-quo-Politik des Europäischen Konzerts, die eine zentrale Bedingung für die Erhaltung des Friedens gewesen war. – In der dritten Phase „wandert" der Nationalismus weiter nach Osten und trifft hier auf die Großreiche Österreich, Rußland und in Südosteuropa auf das Osmanische Reich, in denen jahrhundertelang die Multikulturalität oder Multiethnizität kein Problem dargestellt hatte[136]. Plötzlich traten Intellektuelle auf, die wie Priester einer Erweckungsbewegung an Gemeinschaftsgefühle und Interessen appellierten, die durch den Gesamtstaat unterdrückt würden. Solchen Intellektuellen kommt – darin stimmt die Nationalismusforschung überein – in der Formierungsphase von Nationen überall die entscheidende Bedeutung zu[137].

---

134 *Theodor Schieder 1990:* Nationalismus und Nationalstaat. – Studien zum nationalen Problem im modernen Europa. Göttingen: Vadenhoeck & Ruprecht, S. 69 ff.

135 *Hagen Schulze 1994:* Staat und Nation, a. a. O., S. 212.

136 Siehe jetzt die Beiträge in *Heiner Timmermann 1998 (Hrsg.):* Entwicklungen der Nationalbewegungen in Europa, 1850–1914. Berlin: Duncker & Humblot.

137 *Eric J. Hobsbawm 1992:* Nations and Nationalism since 1780. Sec. Ed., Cambridge u. a.: Cambridge Univ. Press, S. 46 ff.; *Bernhard Giesen 1993:* Die Intellektuellen und die Nation. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Mit Ernest Gellner[138] könnte man vermuten, die West-Ost-Wanderung des Phänomens entspreche im zeitlichen Verlauf ziemlich genau dem parallelen Prozeß der Industrialisierung bzw. etwas allgemeiner: der Modernisierung. Die „Nation" – und darauf bezogen: der Nationalismus als politischer Bewegung – wäre somit ein Phänomen des Modernisierungsprozesses selbst, in welchem die unzähligen lokalen soziokulturellen Ideosynkrasien, die nur Kommunikationsbarrieren größerer gesellschaftlicher Zusammenhänge darstellen, zurückgedrängt werden müssen zugunsten einer standardisierten Hochkultur, die über die Printmedien verbreitet und über das Pflichtschulwesen durchgesetzt wird. Dies würde zugleich die weit verbreitete Angst vor der Moderne erklären, denn das Auftreffen der urbanen Hochkultur auf die mehr oder weniger intakte dörfliche Lebenswelt bedroht in der Tat die darin eingelassenen Identitätsformen – soziale und persönliche zugleich –, die Moderne wertet sie ab[139].

Diese modelltheoretischen Überlegungen besitzen bereits eine relativ hohe Plausibilität, trotzdem erscheinen sie ergänzungsbedürftig. Das achte Kapitel dieses Buches legt den Akzent entschieden auf die Entstehung inklusiverer politischer Öffentlichkeiten, die ihrerseits zusammenhängt mit Prozessen der Kommunikationsverdichtung durch expansive Tendenzen am Sektor der Printmedien. „Nationen" können sich nur im Spiegel von Öffentlichkeiten identifizieren, und zwar durch Beobachtung von Differenzen, die als „identitätsstiftend" oder „identitätsbedrohend" *politisiert* werden. Von den Kriegen oder auch nur Kriegsgefahren ging seit 1789 eine enorme Wirkung aus, wie wir sahen: Kriege stellen eine existentielle Bedrohung par excellence dar, und so nimmt es nicht wunder, wenn entsprechende Nachrichten der Medien besonders hohe Aufmerksamkeit des Publikums erfahren. Daß die Inkubationszeit des europäischen Nationalismus in die Napoleonische Ära fällt, ist daher kein Zufall, die „Wanderung" der Nationalbewegungen von West nach Ost hätte dann primär mit Faktoren zu tun, welche die Konstitution der politischen Öffentlichkeit betreffen, also Literalitätsniveaus, Im-

---

138 *Ernest Gellner 1983:* Nations and Nationalism. Ithaca, NY: Cornell Univ. Press; *Ernest Gellner 1996:* Conditions of Liberty. Civil Society and its Rivals. London: Penguin Books.

139 *Peter Lohauß 1995:* Moderne Identität und Gesellschaft. Opladen: Leske + Budrich. „Modernisierung" bedeutet die Umstellung von einem durch „das Schicksal bestimmten Dasein zu einer langen Reihe von Entscheidungsmöglichkeiten", d. h. Steigerung der „Vielfalt von Optionen auf sozialer und geistiger Ebene", damit schrumpft der Bereich der „Selbstverständlichkeiten auf einen relativ kleinen, schwer definierbaren Kern zusammen" – genau das sei der Hintergrund für die modernen „Sinnkrisen": individuelle Orientierungsbedarfe können lebensweltlich nicht mehr aufgefangen werden, so *Peter L.Berger/Thomas Luckmann 1995:* Modernität, Pluralismus und Sinnkrise. Die Orientierung des modernen Menschen. Gütersloh: Bertelsmann, hier S. 48 f., daher sei die Suche nach relativ geschlossenen „Sinn- bzw. Gesinnungsgemeinschaften" typisch für den entwurzelten modernen Menschen, zu den „alten" Institutionen der Sinnproduktion kommen neue, wie Sekten, Kulte und Kommunen mit deutlich umrissenen Lebensstilen, als Reaktion auf die „Ausbreitung subjektiver und intersubjektiver Sinnkrisen" (S. 62), verständlich daher das Plädoyer der Autoren für die Erhaltung der „kleinen Lebenswelten".

plementation des Schulwesens, Erschließung des Landes durch Verkehrsinfrastrukturen, Umsetzbarkeit von Vorschriften der Pressezensur, Modernisierung des Pressewesens usw. Der Erfolg des nationalen Unabhängigkeitskampfes der Griechen in den 1820er Jahren, der Mißerfolg des polnischen andererseits deuten überdies darauf hin, daß es weniger auf „Industrialisierung" (Gellner) als auf Machtverhältnisse ankommt[140].

Die Verfaßtheit der Gesellschaft in „Nationen" wurde in der 1. Hälfte des 19. Jahrhunderts zum beherrschenden Thema der expandierenden Publizistik, die Hauptanstrengung der Nationalismen „gilt der sofortigen und möglichst vorteilhaften Eingliederung in die Weltgesellschaft", formuliert treffend Panajotis Kondylis, „jede Nation will die genannte Eingliederung in eigener Regie in die Wege leiten, also die Vertretung ihrer Interessen selbst in die Hand nehmen, da sie meint, sie könne durch den direkten Kontakt mit den restlichen Mitgliedern der Weltgesellschaft mehr für sich erreichen – und darüber hinaus werde ihre wirtschaftliche Selbstbestimmung, also die Beendigung der tatsächlichen oder vermeintlichen Ausbeutung seitens einer fremden Nation, eine optimale Ausnutzung ihrer Ressourcen gestatten"; und so blieb es bis in unsere Gegenwart: „Die Nation gibt somit heute die kleinstmögliche Interessengruppe innerhalb der Weltgesellschaft ab – unter der Bedingung freilich, daß sie sich als souveräner Staat konstituiert."[141]

Die Differenzierung der Gesellschaft in „integrierte Großgruppen" stellt die Systemtheorie vor eine unerwartete Herausforderung, weil die Theorie die Existenz von Großgruppen gar nicht vorsieht; die Theorie kennt Funktionssysteme, Organisations- und Interaktionssysteme – Kollektive, wie sie Nationen darstellen, dürfte es in der modernen Gesellschaft eigentlich nicht geben[142]. Niklas Luhmann ordnet das Phänomen den „Selbstbeschreibungen" zu[143], unterschätzt damit aber meines Erachtens die enorme Bedeutung, die dem Nationalismus in der

140 Gellner vernachlässige den „Machtfaktor", „the role of power in explaining which cultures become nations", so *Brendan O'Leary 1998:* Ernest Gellner's Diagnosis of Nationalism: A Critical Overview, or, What Is Living and What Is Dead in Ernest Gellner's Philosophy of Nationalism? In: John A. Hall (Hrsg.), The State of the Nation. Ernest Gellner and the Theory of Nationalism. Cambridge u. a.: Cambridge Univ. Press, S. 46 ff.

141 *Panajotis Kondylis 1992:* Planetarische Politik nach dem Kalten Krieg. Berlin: Akad.-Verlag, S. 63 f.

142 *Armin Nassehi 1990:* Zum Funktionswandel von Ethnizität im Prozeß gesellschaftlicher Modernisierung. Ein Beitrag zur Theorie der funktionalen Differenzierung. In: Soziale Welt 41: 261–282; *Dirk Richter 1996:* Nation als Form. Opladen: Westdeutscher Verlag; *Armin Nassehi 1997:* Inklusion, Exklusion-Integration, Desintegration. Die Theorie funktionaler Differenzierung und die Desintegrationsthese. In: Wilhelm Heitmeyer (Hrsg.), Was hält die Gesellschaft zusammen? Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 113–148; *Rudolf Stichweh 1994:* Nation und Weltgesellschaft. In: Bernd Estel/Tilman Mayer (Hrsg.), Das Prinzip Nation in modernen Gesellschaften. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 83–96.

143 *Niklas Luhmann 1997:* Die Gesellschaft der Gesellschaft, a. a. O., S. 1045–1055 zur „Unterscheidung von Nationen".

Evolution des politischen Systems der letzten beiden Jahrhunderte tatsächlich zugekommen ist. Offen bliebe auch die Frage, warum es Nationalismen gab und gibt, die nur „bellen", also lautstark in der Öffentlichkeit auftreten, und Nationalismen, die „beißen", in aggressiver Aufladung höchst gewalttätig geworden sind (wie der deutsche Nationalismus nach 1933) bzw. immer noch werden können (wie der serbische). „Nation" und „Nationalismus" zählen offenbar zu den „sperrigen Gegenständen" der Sozialwissenschaften, so daß es sich lohnt, verschiedene Zugänge zu testen.

Aus *evolutionstheoretischer* Perspektive[144] steuert die Formierbarkeit von „Nationen" die segmentäre Differenzierung des politischen Systems der Weltgesellschaft in *Nationalstaaten*[145]. Im Verlaufe der Globalisierung reagiert das anarchische System auf die erforderlichen Universalisierungen quasi in dialektischer Gegenbewegung mit Fragmentierung[146], worin die Nationen im Sinne Kondylis als „kleinstmögliche Interessengruppe innerhalb der Weltgesellschaft" erscheinen, sofern es ihnen gelingt, als „souveräner Staat" anerkannt zu werden. „Souveränität" bedeutete trotz der Anarchie des Staatensystems nie die bloße Durchsetzungsfähigkeit auf der Basis von Waffengewalt, sondern fungierte seit Beginn der Moderne als Formel für die „Politik der Anerkennung", also der Akzeptanz eines Staates im Staatensystem über die „Anerkennung" durch andere Staaten. Bis zum Ende des 19. Jahrhunderts haben die europäischen Staaten fast nur sich selbst (und einige lateinamerikanische Staaten sowie die USA) als „souverän" anerkannt, d. h., was immer es im Rest der Welt an Königen, Kaisern, Potentaten, Herrschaftsgebilden gegeben haben mag, aus europäischer Sicht besaßen sie keine Souveränität und kamen daher nur als Objekt ihrer Politik in Betracht. Das gesamte Kolonialsystem beruhte auf diesem einfachen Sachverhalt. Als der amerikanische Präsident nach dem Ersten Weltkrieg das Prinzip des „Selbstbestimmungsrechts der Völker" (Nationen) verkündete, war damit nur die Neuordnung Europas durch die Schaffung von Nationalstaaten gemeint – ohne zu bedenken, daß mit der Vermehrung der Zahl der Staaten und Grenzen zugleich die Zahl der „ethnischen Minderheiten" erhöht werden mußte, für die es wiederum keinerlei „Gruppenrechte" gab; das Selbstbestimmungsrecht blieb aber

---

144 *Bernhard Giesen/Kay Junge 1998:* Strukturelle Evolution. In: Gerhard Preyer (Hrsg.), Strukturelle Evolution und das Weltsystem. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 47–70.

145 Spätestens nach 1918: „Nation wird zum konstitutiven Prinzip des modernen Weltstaatensystems", so *Werner Conze 1992:* Nation und Gesellschaft. Zwei Grundbegriffe der revolutionären Epoche. Stuttgart: Klett-Cotta, S. 351. Nation wurde durchweg zum Substrat der Staaten, so der Autor, zuerst in Europa, dann in der ganzen übrigen Welt.

146 *Ulrich Menzel 1998:* Globalisierung versus Fragmentierung. Frankfurt am Main: Suhrkamp; *Rüdiger Korff 1996:* Globale Integration und lokale Fragmentierung. – Das Konfliktpotential von Globalisierungsprozessen. In: Lars Clausen (Hrsg.), Gesellschaften im Umbruch. Frankfurt am Main/New York: Campus, S. 309–323; *Ian Clark 1997:* Globalization and Fragmentation. Oxford u. a.: Oxford Univ. Press. Zur Konflikthaftigkeit siehe *Ted Robert Gurr/Barbara Harff 1994:* Ethnic Conflict in World Politics. Boulder/San Francisco/Oxford: Westview Press.

auf Europa beschränkt, womit indirekt die Rechtmäßigkeit der Kolonialherrschaften anerkannt wurde[147].

Es bedurfte der Selbstzerstörung Europas im Zweiten Weltkrieg, um den Weg freizumachen für die *weltweite* Anwendung des europäischen Modells des „souveränen Staates", der jetzt zugleich eine „Nation" zu sein hatte. Während es in Asien gewisse Anhaltspunkte für historisch gewachsene Grenzen gab, fehlten diese in Afrika fast vollständig und mußten „willkürlich" gezogen werden, wie Kritiker immer wieder betonen und damit unterstellen, es wäre anders möglich gewesen. Es waren aber nicht die ehemaligen Kolonialmächte[148], welche die Staatsgrenzen für sakrosankt erklärten, sondern die *Organization of African Unity*, die seit ihrem Bestehen keinen Zweifel darüber aufkommen ließ, daß territoriale Änderungen nicht in Frage kämen und mit einer einzigen Ausnahme (Eritrea) allen separatistischen Bestrebungen eine Absage erteilte. Das *Nation-Building* scheiterte in Afrika weniger an der Willkürlichkeit der Grenzen als an der despotischen Willkür der Regierungen. Somalia z. B. hätte aufgrund der für afrikanische Verhältnisse ungewöhnlich hohen Homogenität der Bevölkerung gute Voraussetzungen besessen, ein „Nationalstaat" nach europäischem Vorbild zu werden. Heute ist das Land in Anarchie versunken, wird von lokalen Warlords beherrscht und ausgebeutet – und dies nicht wegen der Stärke des „Tribalismus", sondern wegen des katastrophalen Mißmanagements der Regierungen nach der Unabhängigkeit. Die Gefahr des „Ethnonationalismus"[149], in welchem eine Mehrheitsethnie Minderheiten systematisch benachteiligt oder ihnen elementare Rechte vorenthält oder ökonomisch marginalisiert, ist allerdings keineswegs auf Afrika beschränkt, nicht einmal nur ein Phänomen der Länder der Dritten Welt[150]. Besonders gefährlich wirkt der Ethnonationalismus natürlich dann, wenn die benachteiligte Minderheit eines Landes im Nachbarstaat die Mehrheit stellt, denn in diesen

---

147 *Gottfried Niedhart 1989:* Internationale Beziehungen 1917–1947. Paderborn: Schöningh.

148 Aus der Sicht der Weltsystem-Theorie entspräche der Nationalismus der Zentrum-Länder der anarchischen Konkurrenzlogik des Kapitalismus, der Rassimus hingegen der Machtlogik der Zentrum-Peripherie-Beziehungen, siehe dazu *Etienne Balibar/Immanuel Wallerstein 1990:* Rasse, Klasse, Nation. Ambivalente Identitäten. Berlin: Argument-Verlag.

149 Siehe die Literatur im 1. Kapitel, insbesondere *Walker Connor 1987:* Ethnonationalism. In: Myron Weiner/Samuel P. Huntington (Hrsg.), Understanding Political Development. Prospect Heights, Ill.: Waveland Press, S. 196–220.

150 *Ulrich Menzel 1996:* Jenseits des Ost-West-Konflikts: Die Ethnisierung der Internationalen Beziehungen. – Ein neues Paradigma zur Analyse von Konfliktformationen. In: Lars Clausen (Hrsg.), Gesellschaften im Umbruch. Frankfurt am Main/New York: Campus, S. 294–308. Ausgezeichnet *Martin O. Heisler 1991:* Ethnicity and Ethnic Relations in the Modern West. In: Joseph V. Montville (Hrsg.), Conflict and Peacemaking in Multiethnic Societies. New York u. a.: Lexington Books, S. 21–52; *Rogers Brubaker 1996:* Nationalism Reframed. Nationhood and the National Question in the New Europe. Cambridge u. a.: Cambridge Univ. Press.

Fällen können sich Aggressionspotentiale aufbauen, die mit den üblichen Methoden des friedlichen Konfliktmanagements kaum mehr zu behandeln sind.

Wenden wir den Blick von der Weltgesellschaft zu den Binnenverhältnissen politischer Systeme der Einzelstaaten, so fungierte „Nation" seit der Französischen Revolution als Mechanismus der Neuverteilung von politischen Partizipationsrechten oder – systemtheoretisch – als Formel für die *Inklusion von jedermann in das politische System*[151], werden Nation und Staatsvolk identifiziert. Auch hier gilt bis heute: „Unter Volk versteht man immer nur diejenigen Menschen, die in Betracht kommen."[152] Immer wieder findet man in der Literatur Versuche, möglichst exakt und umfassend zu definieren, über welche Kriterien sich Nationen konstituieren und dann in der Folge festlegen, welche Teile des Volkes tatsächlich „in Betracht kommen", also Inklusionen *und* Exklusionen zugleich regeln. Dahinter steht meistens ein „objektivistisches" Verständnis von Nation, dem wir ein „konstruktivistisches" entgegensetzen: Nationen konstituieren sich im Medium der politischen Öffentlichkeit und erzeugen im Konstitutionsprozeß eben jene Kriterien, über welche sie sich selbst identifizieren und dadurch von anderen Nationen unterscheiden[153]. Erst durch eine solche Definition gewinnt die vielzitierte Formulierung Benedict Andersons[154], Nationen seien „imagined communities", eine präzisere Bedeutung.

„Staatsbürgernationen" regeln die Zugehörigkeit zur Nation relativ flexibel über ihr Staatsangehörigkeitsrecht, so z. B. die USA, d. h., ein auf die Veränderung der Wertestruktur zielender Nationalismus, der die Nation zum höchsten Wert erheben möchte, ist zwar nicht völlig auszuschließen, aber unwahrscheinlich[155] – in der Regel genügt der „nationalen Identität"

---

151 *Rudolf Stichweh 1994:* Nation und Weltgesellschaft. In: Bernd Estel/Tilman Mayer (Hrsg.), Das Prinzip Nation in modernen Gesellschaften. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 83–96, hier S. 83; „Inklusion" sei, so Stichweh, „der eigentliche Schlüssel für die Entstehung der modernen Nationen."

152 *Lutz Hoffmann 1991:* Das „Volk". Zur ideologischen Struktur eines unvermeidlichen Begriffs. In: Zeitschrift für Soziologie 20: 191–208.

153 *Martin Greiffenhagen 1997:* Politische Legitimität in Deutschland. Gütersloh: Bertelsmann, S. 82: „Das kulturelle Selbstbewußtsein einer Nation folgt also nicht einem präexistenten Nationenbegriff, sondern entwickelt sich nach einer paradoxen Regel: Die Nation findet, wenn sie entsteht, selbst die Merkmale, die sie bestimmen. Sie sind deshalb auch nicht unabänderlich, und Veränderungen der Kultur und ihrer Einschätzung können zu neuen Homogenitätsvorstellungen führen." Vgl. *Ernst-Wolfgang Böckenförde 1999:* Die Nation – Identität in Differenz. In: Ders., Staat, Nation, Europa. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 41: *„Die Nation, wenn sie entsteht, bestimmt selbst die Merkmale, die sie bestimmen"* (Hervorhebung im Original).

154 *Benedict Anderson 1991:* Imagined Communities. – Reflections on the Origin and Spread of Nationalism. London/New York: Verso.

155 Siehe jedoch *Claus Leggewie 1997:* America first? Der Fall einer konservativen Revolution. Frankfurt am Main: Fischer.

die übliche Staatssymbolik. Der Typus des *integralen Nationalismus*, der in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts als gemeineuropäisches Phänomen entsteht und in einigen Ländern zur dominierenden politischen Strömung aufsteigt, ist wegen der Auswirkungen wesentlich bedeutsamer, aber theoretisch auch schwieriger zu fassen. Ich beschränke mich auf den Fall Deutschland.

Als „integraler Nationalismus" bezeichnet man die Ideologie der homogenen *Volksgemeinschaft*, womit bereits zwei wesentliche Komponenten benannt sind: Erstens ist dieser Typus Teil der „gemeinschaftsideologischen Transformationen"[156], zu denen die Ideologie der Solidar*gemeinschaft* der Arbeiterklasse ebenso gehört wie die Ideologie einer gefährdeten Glaubens*gemeinschaft*. Warum diese Gemeinschaftsideologien ab der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts einen so starken Aufschwung erlebten, erscheint eine aufgrund der Forschungslage noch nicht gut beantwortbare Frage zu sein. Fest steht, daß von Hegel (Atomisierung der bürgerlichen Gesellschaft) über Marx und Engels (Herrschaft abstrakter kapitalistischer Rationalität), über Ferdinand Tönnies (Gemeinschaft nimmt ab, Gesellschaft nimmt zu), über Emil Durkheim (Anomie) bis zu Ulrich Beck (Individualisierung) und den Kommunitaristen immer wieder eine gewisse Unterversorgung der modernen Gesellschaft mit verschiedenen Formen von „Gemeinschaft" konstatiert wird[157]. Gemeinsam ist ihnen auch der Bezug zu raschem sozialem Wandel[158], welcher problematische Konsequenzen für die „soziale Integration" habe[159]. In der deutschen Nationalismusforschung spielen diese Fak-

---

156 *Gaetano Romano 1996:* Vernunft und Charisma. In: K. Imhof/P. Schulz (Hrsg.), Politisches Raisonnement in der Informationsgesellschaft. Zürich: Seismo, S. 107–146.

157 *Michael Kessler 1997:* Nationalismus als Ersatzreligion? In: Michael Kessler/Wolfgang Graf Vitzthum/Jürgen Wertheimer (Hrsg.), Neonationalismus, Neokonservatismus. Tübingen: Stauffenburg Verlag, S. 77–110, im Anschluß an *Peter Wagner 1995:* Soziologie der Moderne. Frankfurt am Main/New York: Campus, S. 256 ff. und mit Bezügen zum Kommunitarismus, der sich ebenfalls aus dem Problem der „Unterversorgung der modernen Gesellschaft mit Gemeinschaft" erklären lasse. Siehe auch *Heiner Keupp 1997:* Die Suche nach Gemeinschaft zwischen Stammesdenken und kommunitärer Identität. In: Wilhelm Heitmeyer (Hrsg.), Was hält die Gesellschaft zusammen? Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 279–312.

158 *Hansjörg Siegenthaler 1993:* Supranationalität, Nationalismus und regionale Autonomie. Erfahrungen des schweizerischen Bundesstaates – Perspektiven der Europäischen Gemeinschaft. In: Heinrich August Winkler/Hartmut Kaelble (Hrsg.), Nationalismus – Nationalitäten – Supranationalität. Stuttgart: Klett-Cotta, S. 309–333: „Nationen entstehen im Kontext fundamentaler Unsicherheit. Sie bemächtigen sich als mentale Konstrukte im Kontext der Unsicherheit der Geister leichter, als sie es sonst tun. Genauer: Im Kontext fundamentaler Unsicherheit verfallen mehr Menschen als sonst dem Konstrukt der Nation, wächst die Zahl der Leute, für die das Konstrukt zum Bestandteil ihrer individuellen kognitiven Strukturen wird" (S. 311).

159 *Berhard Peters 1993:* Die Integration moderner Gesellschaften. Frankfurt am Main: Suhrkamp; solche Integrationstheorien sind natürlich nur möglich, wenn man mit einer „Container"-Theorie der Gesellschaft ansetzt, also mit „nationalstaatlichen" Gesellschaften operiert.

toren in der Tat eine zentrale Rolle: Die „Doppelrevolution“ der 1860er und 1870er Jahre – Durchbruch der industriellen Revolution einerseits, deutscher Einheitsstaat andererseits – habe Deutschland von einer primär agrarisch geprägten in eine moderne, industrielle, urbane, hochmobile usw. Gesellschaft transformiert, und zwar innerhalb von nur einer Generation[160]! Dies würde gut in die Konzeption von Tom Nairn passen: „Ethnic nationalism is in essence a peasantry transmuted into a nation“[161], zentrale Elemente der Ideologie der „Volksgemeinschaft“ seien zu verstehen aus dem Verlust „of rural-commune solidarity“: Sehnsucht nach verlorener Geborgenheit in Gemeinschaft, die Abwehr des Fremden – man denke an die Figur der Nicolas Chauvin, der Idealfigur des fremdenfeindlichen Arbeiter-Soldaten; er kam vom Land – Chauvinismus wäre dann zu interpretieren als Teil eines historischen „Kampfes“ zwischen einer agrarisch-ländlichen Vergangenheit und einer industriell-urbanen Zukunft, so Nairn – ein Kampf, der besonders in den kleineren Städten hart erlebt werde – die Blut-und-Boden-Ideologie paßt ebenfalls gut hierher wie überhaupt die Tendenz zur „Biologisierung der Politik“, und man müßte dann nur noch die Norbert Eliassche These von der Affektregulierung hier einbauen, um das Bild zu vervollständigen: Das bäuerliche Landleben braucht weder besondere kognitive Kompetenzen zur Kontrolle von Gefühlen noch die Subtilitäten des urbanen Lebens, es ist naturwüchsiger und gewalttätiger, ein besonderer „Reflexionsaufwand“ (Giddens „reflexive monitoring of action“) sei in der ländlichen Lebensführung nicht erforderlich (Marx und Engels sprachen von der „Ideotie des Landlebens“) usw., kurzum: Über die Land-Stadt-Migration „wandern“ quasi diese Elemente mit, und damit kann erklärt werden, a) warum der integrale Nationalismus eine so weite Resonanz finden konnte, und b) warum dieser dazu neigt, ein „beißender“ Nationalismus zu sein, also die Tendenz zur Gewalt[162].

Der Ansatz von Tom Nairn klingt relativ plausibel, enthält aber gerade für den deutschen Fall nicht „die ganze Geschichte“. Zunächst einmal handelt es sich beim integralen Nationalismus um einen Gemeinschafts*code*[163], der zur selben Zeit mit *anderen* Gemeinschaftscodes

---

160 *Hans-Ulrich Wehler 1995:* Deutsche Gesellschaftsgeschichte, Bd. 3. München: Beck.

161 *Tom Nairn 1998:* The Curse of Rurality: Limits of Modernisation. In: John A. Hall (Hrsg.), The State of the Nation. Ernest Gellner and the Theory of Nationalism. Cambridge u. a.: Cambridge Univ. Press, S. 108.

162 *Tom Nairn 1998:* The Curse of Rurality, a. a. O., am Beispiel der Roten Khmer in Kambodscha während des Terrorregimes unter Pol Pot 1975–1979: Die Roten Khmer haben in dieser kurzen Zeit rd. 1,5 Millionen Menschen umgebracht, das waren mehr als 20 % der Bevölkerung, also ein kolossales Blutbad, ohne daß es verschiedene Ethnien gegeben hätte; Pol Pot zog zwar mit einer Klassenideologie ins Feld, verfolgte jedoch in Wahrheit eine extrem radikale Ideologie der reinen „wahren“ Volksgemeinschaft.

163 *Bernhard Giesen/Kay Junge 1996:* Der Mythos des Universalismus. In: Helmut Berding (Hrsg.), Mythos und Nation. – Studien zur Entwicklung des kollektiven Bewußtseins in der Neuzeit 3. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 34–64.

konkurrierte: Der „Kulturkampf" der 1870er Jahre endete im süddeutschen Raum mit einer Stabilisierung des „politischen Katholizismus", der erstaunlich erfolgreich den Code der Glaubensgemeinschaft nutzte, und zwar gerade in den überwiegend agrarischen Regionen. Gleichzeitig begann der Nationalismus in den protestantischen Regionen Norddeutschlands ersatzreligiöse Züge anzunehmen, was wiederum eine relativ weit fortgeschrittene Entkirchlichung der Religiosität voraussetzte. Beide Aspekte verweisen auf eine noch nicht zum Abschluß gekommene Differenzierung zwischen den Funktionssystemen Religion und Politik[164].

In geradezu erstaunlicher Naivität blendet ein Gutteil der Nationalismusforschung jeden Bezug zum *ideologischen Code* des politischen Systems aus, der jedoch spätestens seit der Französischen Revolution die Diskurse der politischen Öffentlichkeit beherrscht. Nach ziemlich einhelliger Meinung der deutschen Historiker stand die Idee der Nation zumindest bis 1848 eher auf der *linken* Seite des Code, war also vom Liberalismus „besetzt", sei es im schon erwähnten Zusammenhang mit den Demokratisierungsforderungen, sei es als Kritik am konservativen dynastischen Partikularismus in Deutschland oder auch als Forderung nach einem einheitlichen großen Wirtschaftsraum (Friedrich List). Die Kriegsereignisse 1870 und die Folgen spalten die liberale Bewegung endgültig in einen „ausgesprochen" liberalen Flügel und in einen nationalliberalen Flügel, aber ab den 1880er Jahren wird die „nationale Frage" von den Rechten vereinnahmt und verbleibt der Nationalismus bis heute Teil einer rechten Programmatik. Für den rechten deutschen Nationalismus erscheint das europäische Staatensystem als eine Welt von Feinden – Deutschland in seiner „Mittellage" ohne natürliche Grenzen, im Falle eines Zweifrontenkrieges extrem gefährdet –, es existieren für ihn aber auch *innere Feinde:* die „vaterlandslosen Gesellen" der Sozialisten, die „ultramontanen" Katholiken und nicht zuletzt das Feindbild „Jude". Gegenüber diesen Gruppen bot die Ideologie der Volksgemeinschaft einen entscheidenden, Überlegenheit suggerierenden Vorteil: Sie kann mit der *Einheit der Nation* operieren und alle anderen „Parteiungen" als ebendiese Einheit zersetzende, deshalb das „deutsche Volk" schädigende Erscheinung diffamieren. Präfaschistische Elemente des integralen, „völkischen" Nationalismus waren in Deutschland bereits vor 1914 stark ausgeprägt[165], aber man darf aus den solchen Kontinuitätslinien keine Erklärung für den Aufstieg des Nationalsozialismus nach 1930 und die Machtergreifung Hitlers 1933 konstruieren; das wäre zu einfach, so Geoff Eley[166], und unterschätze jedenfalls die katastrophalen Auswirkungen der Weltwirtschaftskrise, gleichfalls wäre der Holocaust ohne den „Faktor Hit-

---

164 Siehe die Beiträge in *Heiner Bielefeldt/Wilhelm Heitmeyer 1998 (Hrsg.):* Politisierte Religion. Ursachen und Erscheinungsformen des modernen Fundamentalismus. Frankfurt am Main: Suhrkamp, zu den historischen Bezügen siehe auch mein Kapitel 8.

165 *Stefan Breuer 1996:* Der Neue Nationalismus in Weimar und seine Wurzeln. In: Helmut Berding (Hrsg.), Mythos und Nation 3. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 257–274.

166 *Geoff Eley 1991:* Wilhelminismus, Nationalismus, Faschismus. Zur historischen Kontinuität in Deutschland. Münster: Westphälisches Dampfboot.

ler" nicht zu erklären, also der Umschlag vom antisemitischen Verbalradikalismus zum Beschluß der Judenvernichtung[167].

Schlußendlich wird im 8. Kapitel dieses Buches ein Modell zur Erklärung der politischen „Lagerbildung" entwickelt, in welchem eine besondere Charakteristik der massenmedialen Kommunikation eine zentrale, wenn nicht *die* zentrale Rolle spielt. Die These lautet: Die „politischen Lager" beruhten auf einer hochentwickelten Printmedienkultur, die es ermöglichte, die ideologischen Strömungen sozialstrukturell zu verankern, „sozialmoralische Milieus" informationell und sogar kommunikativ zu schließen, weil die massenmediale Kommunikation noch von der Zirkulation *gegenständlicher* Printprodukte abhängig war. Tageszeitungen, Monatshefte, Magazine, Broschüren, Bücher zirkulieren in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts in gewaltigen Mengen und waren aufgrund von technischen Innovationen sehr kostengünstig zu haben. Trotzdem „klebte" gewissermaßen die Information, die „Botschaft" am physischen Objekt, so daß auch sehr hohe Auflagenzahlen immer nur ein Segment der politischen Öffentlichkeit erreichten: Die Sozialisten, die Katholiken, die Liberalen, die Nationalisten versorgten im wesentlichen *sich selbst* mit ihren Medienprodukten und erreichten die jeweils anderen Publika so gut wie gar nicht. Erst die Telekommunikationsmedien, zuerst das Radio, vor allem aber das Fernsehen schufen große „nationale" Publika im strengen Sinn des Wortes, die dann auch die auf Fragmentierung von Printmedienpublika gegründeten Schließungen in „sozialmoralische Milieus" ersatzlos auflösen.

Das 8. Kapitel dieses Buches ist eher als eine Art „Arbeitsbericht" zu lesen denn als eine fix und fertige „Theorie der politischen Öffentlichkeit". Trotzdem sind die Theoriebauteile nicht einfach – mehr oder weniger unzusammenhängend – aneinandergereiht, sondern aus einem zentralen Bezugspunkt heraus entwickelt, nämlich erstens, daß die *politische Öffentlichkeit ein Subsystem* einzelstaatlicher politischer Systeme darstellt, das bestimmte Funktionen erfüllt, bestimmte Strukturen enthält, einer gewissen Eigendynamik folgt usw., deren Entwicklung zweitens aber in erheblichem Maße von der generellen Evolution massenmedialer Kommunikationsformen konditioniert ist. Wie plausibel dieser Ansatz ist, wie er mit anderen Theorientwicklungen zusammenpaßt oder nicht – zum Beispiel mit der Theorie der Massenmedien als Funktionssystem der Gesellschaft –, was der Ansatz zu leisten vermag, wird die künftige Forschung erweisen. Sicher erscheint mir jedenfalls, daß eine halbwegs ernstzunehmende Demokratietheorie auf solche Ergebnisse der Forschung nicht wird verzichten können; bisher scheint mir die Theorieentwicklung noch eher am Anfang zu stehen. – Das gesamte Kapitel 9 zu den politischen Parteien und Parteiensystemen baut jedenfalls darauf auf, womit implizit die Behauptung angedeutet ist, auch eine zureichende *Theorie politischer Parteien* habe an Strukturen der politischen Öffentlichkeit anzuschließen.

---

167 *Hans Mommsen 1996:* Modernität und Barbarei. Anmerkungen aus zeitgenössischer Sicht. In: Max Miller/Hans-Georg Soeffner (Hrsg.), Modernität und Barbarei. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 137–155.

Die Europäische Union auf dem Weg zur Staatlichkeit

Aus komparativer historischer Perspektive ist der Beginn der modernen Geschichte Europas einem „Wunder" gleichgesetzt worden[168]: Wie war es möglich, daß Europa – geographisch der äußerste Ausläufer der asiatischen Landmasse[169] – in Gestalt des modernen Staates den effektivsten und effizientesten Herrschaftsapparat hervorbringen konnte, den es je in der Weltgeschichte gegeben hat, mit dessen Mitteln die europäischen Staaten ein gigantisches Herrschaftssystem über fast die gesamte Welt schufen – jedenfalls wurden Ende des 19. Jahrhunderts über 80 % des Globus direkt von den Europäern beherrscht; dessen Wirtschaft in immer größerer Geschwindigkeit neue Reichtümer erzeugte; dessen Wissenschaft alle traditionellen Weltbilder revolutionierte usw. Um so erstaunlicher daher die Tatsache, daß dieses wundersame und vielleicht wunderbare Europa in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts eine derart gewaltige Selbstzerstörung in Szene setzte, daß es 1945 der Hilfe von außen bedurfte, um nicht zu hungern. Beide Weltkriege gingen von der Mitte Europas aus[170]. Waren diese Katastrophen erforderlich, damit sich Europa friedlich in das politische System der Weltgesellschaft einfügt, und ist der europäische Integrationsprozeß eine Bedingung dafür, daß das auch so bleibt? Wie erwähnt, verlief die Komplexitätssteigerung des weltpolitischen Systems strikt nach dem Prinzip der segmentären Differenzierung, so auch nach dem Zusammenbruch des Sowjetimperiums oder nach der Auflösung des alten Staates Jugoslawien; der Integrationsprozeß zur Europäischen Union scheint erstmals ein Beispiel dafür zu liefern, daß die-

---

168 *E. L. Jones 1987:* The European Miracle. Cambridge/New York/Melburne: Cambridge Univ. Press; *John A. Hall 1988:* States and Societies: The Miracle in Comparative Perspective. In: Europe and the Rise of Capitalism, hrsg. v. Jean Baechler/John A. Hall/Michael Mann. Oxford: Basil Blackwell, S. 20–38; *Daniel Chirot 1985:* The Rise of the West. In: American Sociological Review 50: 181–195.

169 *Herfried Münkler 1994:* Wo liegt Europa? Mythos und politische Idee. In: Gert-Joachim Glaeßner/Klaus Sühl (Hrsg.), Auf dem Weg nach Europa. – Europäische Perspektiven nach dem Ende des Kommunismus. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 11–30, hier insbesondere S. 17 zum „Anhängsel der asiatischen Landmasse"; Europa sei keine geographische Tatsache, „sondern eine Idee"; nachzulesen auch *Herfried Münkler 1995:* Die politische Idee Europas. In: Mariano Delgado/Matthias Lutz-Bachmann (Hrsg.), Herausforderung Europa. – Wege zu einer europäischen Identität. München: Beck, S. 9–27; vgl. *Harm-Hinrich Brandt 1996:* Möglichkeiten und Grenzen europäischer Integration aus historischer Sicht. In: Paul-Ludwig Weinacht (Hrsg.), Condordia discors – Europas prekäre Eintracht. Baden-Baden: Nomos, mit weiteren Nachweisen; meine Darstellung verfolgt einen anderen Begriff; danach ist Europa ein Staatensystem.

170 *August Pradetto 1994:* Europäisierung oder Renationalisierung? Europa nach dem Ende des Ost-West-Konflikts. In: Gert-Joachim Glaeßner/Klaus Sühle (Hrsg.), Auf dem Weg nach Europa, a. a. O., S. 75–100, hier S. 94.

ser evolutionäre Prozeß umzudrehen[171], die segmentäre Differenzierung im Inneren zu überwinden wäre, wenn – ja wenn – die Union auch ein *Staat* werden wollte; wenn nicht, dann stellt sich die Frage: *Wie* kann sich Europa in *geordneter* Weise in das weltpolitische *Staatensystem* einfügen, wenn sie – die Union – kein *Staat* sein will? In der Politik wird immerhin zaghaft über eine europäische Föderation nachgedacht, in der Wissenschaft dagegen hält man dies für einen Mangel an Phantasie[172]; die Europäische Union sei weder bloßer „Zweckverband", Staatenbund noch ein Bundesstaat, sondern ein „Staatenverbund"[173] oder ein politisches System *sui generis*[174], und das könne gar nicht anders sein, weil man aus hartgekochten Eiern – als welche die europäischen Nationen ja fürwahr anzusehen sind – eben kein Omelette machen könne[175]. Sind die Eigeninteressen der Nationen das eigentliche Haupthindernis für die Bildung der „Vereinigten Staaten von Europa", welche Schlüsse sind daraus zu ziehen? Abschließend möchte ich die Frage anschneiden, ob die Demokratietheorie nicht auf einer Fiktion aufbaut, wenn sie das Prinzip der Volkssouveränität zugrundelegt bzw. ob die Demokratietheorie nicht von ganz anderen Prämissen auszugehen hätte. Erst im Anschluß daran läßt sich die Frage beantworten, ob – und wenn ja wie – das sog. „Demokratiedefizit" der Union behoben werden könnte.

---

171 In dieser Hinsicht ist der Integrationsprozeß einzigartig, denn die übrigen Zusammenschlüsse von Staaten auf regionaler Basis sind wenig effektiv, so *Heinz Gärtner 1994:* Rahmen für eine Analyse von regionalen Regimen im „Süden". Kooperation, Konfliktbearbeitung, Streitschlichtung. In: Jörg Calließ (Hrsg.), Auf dem Weg zur Weltinnenpolitik, a. a. O., S. 185–218.

172 Oder „unserer Konzeptlosigkeit", so *Beate Kohler-Koch/Cornelia Ulbert 1997:* Internationalisierung, Globalisierung und Entstaatlichung. In: Rolf H. Hasse (Hrsg.), Nationalstaat im Spagat: Zwischen Suprastaatlichkeit und Sudsidiarität. Stuttgart: Franz Steiner, S. 53–88, hier S. 75.

173 So die Wortprägung des deutschen Bundesverfassungsgerichts im berühmt-berüchtigten „Maastricht-Urteil", siehe speziell *Peter Hommelhoff/Paul Kirchhof 1994 (Hrsg.):* Der Staatenverbund der Europäischen Union. Heidelberg: C. H. Müller.

174 Autoren wie Kohler-Koch oder Jachtenfuchs u. a. vertreten entschieden die *System sui generis*-Theorie, siehe z. B. *Beate Kohler-Koch/Markus Jachtenfuchs 1996:* Regieren in der Europäischen Union – Fragestellungen für eine interdisziplinäre Europaforschung. In: Politische Vierteljahresschrift 37: 537–556; zur Diskussion um die Frage der *Euro-Polity* vgl. den Überblick von *Rainer Schmalz-Bruns 1997:* Bürgergesellschaftliche Politik – ein Modell der Demokratisierung der Europäischen Union? In: Klaus Dieter Wolf (Hrsg.), Projekt Europa im Übergang? Baden-Baden: Nomos, S. 63–90. Einen Überblick bietet auch *Marcel Kaufmann 1997:* Europäische Integration und Demokratieprinzip. Baden-Baden: Nomos, insbesondere S. 110 zu den „Paradigmen der Integrationstheorie".

175 So ein überlieferter Spruch von *Charles de Gaulles*, zit. n. *Helmut Lecheler 1999:* Einheitsbildung und Subsidiarität. In: Martin Nettesheim/Pierangelo Schiera (Hrsg.), Der integrierte Staat. Berlin: Duncker & Humblot, S. 95–104, hier zit. S. 104.

Moderne Staatlichkeit im Staatensystem: Die erste moderne „Institution[176] des Staates" ist das Militär. „Modern" heißt hier: neue Waffentechniken, Profilierung des Typs „formale Organisation", Disziplin, strategisches Denken, neue Kampfformen etc., wie sie als Resultat der „militärischen Revolution" herausgebildet werden[177]: Das System organisiert sich selbst, folgt ausschließlich der eigenen Logik und grenzt sich scharf von der gesellschaftlichen Umwelt ab. Alle Staaten des sich im Verlaufe des 17. Jahrhunderts herauskristallisierenden Staatensystems werden gezwungen, moderne Militärtechniken zu implementieren, und so ist es die ganze Geschichte hindurch bis heute geblieben[178]. Bei nüchterner Betrachtung muß man feststellen, daß der Krieg zwar nicht der Vater aller, aber doch sehr vieler Dinge gewesen ist, zunächst einmal der Vater des modernen Staates selbst. In der Evolution des Staatensystems scheiden mögliche Alternativen sehr schnell aus oder versinken in Bedeutungslosigkeit, wie z. B. die verschiedenen mittelalterlichen Herrschaftsformen, die unter dem Dach des Heiligen Römi-

---

176 Die Problematik des Begriffs „Institution" ist mir natürlich bewußt; man sollte ihn wegen mangelnder Präzisierbarkeit eigentlich vermeiden und ihn durch „Systembildung" ersetzen, gleichwohl wird er hier gerade deswegen verwendet, weil er offenläßt, ob man dieses theoretische Revirement tatsächlich konsequent durchhalten kann; so ist es beispielweise nicht möglich, „Institutionen" mit *formalen Organisationen* gleichzusetzen, so aber *Wolfgang Seibel 1997:* Historische Analyse und politikwissenschaftliche Institutionenforschung. In: Arthur Benz/Wolfgang Seibel (Hrsg.), Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft – eine Zwischenbilanz. Baden-Baden: Nomos, S. 357–376, hier S. 363; siehe jedoch *M. Rainer Lepsius 1995:* Institutionenanalyse und Institutionenpolitik. In: Birgitta Nedelmann (Hrsg.), Politische Institutionen im Wandel. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 392–403: „Institution ist ein unbestimmter Begriff, den man am besten vermeiden sollte, wenn für das Gemeinte andere Begriffe zur Verfügung stehen" (S. 394). Im wesentlichen werden als „Institutionen" Ordnungsstrukturen bezeichnet, welche eine hohe Regelmäßigkeit des Handelns gewährleisten. – Der Ansatz des „New Institutionalism" ist *rational-choice*-orientiert und daher für unseren Kontext wenig brauchbar, siehe jedoch *James March/John P. Olson 1984:* The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. In: American Political Science Review 78: 734–749; *dies. 1989:* Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics. New York/Toronto: The Free Press; *Paul J. DiMaggio/Walter W. Powell 1991 (Hrsg.):* The New Institutionalism in Organizational Analysis. Chicago: Univ. of Chicago Press. Auf den „historischen Institutionalismus" nehme ich im Buch immer wieder Bezug, insofern realisiert es das von Seibel vorgeschlagene Forschungsprogramm.

177 Siehe die Literatur im 4. Kapitel.

178 *William H. McNeill 1982:* The Pursuit of Power. Chicago: Chicago Univ. Press; *Anthony Giddens 1987:* The Nation-State and Violence. Berkeley/Los Angeles: Univ. of Cal. Press; *Charles Tilly 1992:* Coercion, Capital and European States, AD 990–1992. Cambridge, Mass./Oxford: Blackwell; *Bruce D. Porter 1994:* War and the Rise of the State. – The Military Foundations of Modern Politics. New York: The Free Press; *Philip K. Lawrence 1997:* Modernity and War. London: Macmillan.

schen Reiches Deutscher Nation fortvegetieren; das hat nur lokale Bedeutung und wird relativ früh als Modernisierungsrückstand registriert[179].

Im Vorgriff auf das Kapitel 4 soll hier nur auf wenige Punkte zur Koevolution von moderner Staatlichkeit, der Interaktionen zwischen den Staaten und der Emergenz des „internationalen Systems" als Staatensystem aufmerksam gemacht werden. Die sog. *geopolitische Konkurrenz* läßt sich im evolutionstheoretischen Sinn ganz klar als *Modernisierungskonkurrenz*[180] deuten: Aus einem unübersichtlichen Pool von Innovationen werden die erfolgversprechenden ausgewählt, die sich dann aber im Krieg bewähren müssen; dabei können natürlich Fehler passieren, z. B. als die Habsburger das Wallensteinsche Militärsystem in Böhmen liqudierten oder als die österreichischen Generäle vor 1866 am Hinterlader festhielten. Solche Fehler lassen sich rasch korrigieren, und deshalb weist die Entwicklung der Staatsstrukturen eine eindeutige Tendenz auf, nämlich die *Tendenz zur Konvergenz*. Diese Tendenz ist alles andere als ein Rätsel, denn käme es *nur* auf die Militärs an, würden sich die Militärapparate aller Staaten gleichen wie ein Ei dem anderen: Sie wären selbstverständlich alle auf dem neuesten Stand!

Trotz dieser unverkennbaren Evolution zur Konvergenz der Institutionen des Staates zeigt der historische Ländervergleich dennoch einige Variationen, die in der Geschichte des Staatensystems eine bedeutende Rolle gespielt haben. „Variationen" entstehen aus dem einfachen Sachverhalt, daß die Militärapparate in unterschiedliche gesellschaftliche Kontexte eingebunden sind, mit denen sie in Form von Feedback-Prozessen interagieren, d. h., gesellschaftliche Kontexte beeinflussen die Entwicklung der Militärapparate, die daraus resultierenden Spezifika wirken verstärkend zurück auf die Kontextfaktoren, welche ihrerseits die Militärs auf dem eingeschlagenen Entwicklungspfad halten usw. Es gibt also *Pfadabhängigkeiten*[181] in den institutionellen Entwicklungen, die sich besonders gut im Vergleich Preußens mit England studieren lassen, wie das Kapitel 4 zu zeigen versucht.

---

179 *Hendrik Spruyt 1994:* The Sovereign State and Its Competitors. – An Analysis of Systems Change. Princeton, NJ: Princeton Univ. Press. – „Monstro simile" hat bekanntlich Samuel Pufendorf das Reich charakterisiert, da könne man im Blick auf die Union gewisse Ähnlichkeiten entdecken, meint *Thomas Oppermann 1994:* Zur Eigenart der Europäischen Union. In: Peter Hommelhoff/Paul Kirchhof (Hrsg.), Der Staatenverbund der Europäischen Union. Heidelberg: C. H. Müller, S. 87–98; wie das alte Reich sei auch die Union eines mit Sicherheit nicht: nämlich ein Staat, nicht einmal „nur der Ansatz zu einem solchen" (S. 88).

180 *Josef Janning 1999:* Frieden in Europa. In: Werner Weidenfeld (Hrsg.), Europa-Handbuch. Gütersloh: Bertelsmann, S. 367–394, hier S. 368: „Der Machterfolg europäischer Staaten im globalen Maßstab dürfte in diesem Sinne zwei Väter besitzen: die Modernisierungskonkurrenz des Krieges wie die des Friedens."

181 *Stephen D. Krasner 1989:* Sovereignty: An Institutional Perspective. In: James A. Caporaso (Hrsg.), The Elusive State. International and Comparative Perspectives. Newbury Park/London/New Delhi: Sage, S. 69–96; ein wichtiger Aufsatz für unsere Studie, verfaßt aus einer „institutionalist perspective", expliziert die These von der *Pfadabhängigkeit* von historischen Entwicklungen: „His-

Die Relevanz dieser Aspekte kann man gar nicht hoch genug einschätzen. Militärhistoriker[182] haben m. E. überzeugend nachgewiesen, daß moderne Militärapparate wegen ihrer hohen Technizität – im weit gefaßten Sinne – nicht mit vormodernen Gesellschaftsstrukturen kompatibel sind: China wird in der Literatur gerne als klassisches Beispiel für die Unterdrückung von Innovationen zitiert[183]: Hier wurde das Schießpulver erfunden, man experimentierte mit Kanonen und Gewehren usw., aber die Bürokratie war nicht sicher, die Verbreitung der neuen Technologien unter Kontrolle halten zu können. Die Mongolen in Indien kauften zwar Kanonen und Gewehre aus europäischer Produktion, aber sie paßten nicht zu ihrer Kampfesweise, und eben deswegen blieben die modernen Waffen auch in den Armeen des Ottomanisch-türkischen Reiches ein Fremdkörper. Rußlands Aufstieg zur Großmacht verdankte sich zunächst der Technologie des Schießpulvers, blieb dann aber im wesentlichen ein *gunpowder empire*, konnte z. B. wegen der feudalen Strukturen im 19. Jahrhundert nicht die allgemeine Wehrpflicht einführen, konnte wegen der Rückständigkeit die positiven Feedbacks zwischen industrieller Entwicklung und militärischer Modernisierung nicht nutzen usw.

Im Falle Preußens finden wir von Anfang an einen Zusammenhang zwischen dem Militärapparat und den ostelbischen aristokratischen Rittergutsbesitzern – ein Zusammenhang, der in der Debatte der Historiker über den angeblichen „Sonderweg" Deutschlands *die* zen-

---

torical developments are path dependent; once certain choices are made, they constrain future possibilities. The range of options available to policy makers at any given point in time is a function of institutional capabilities that were put in place at some earlier period, possibly in response to very different environmental pressure" (S. 70). – Zum eingeschränkten Variationsbereich von Institutionen: „Institutions may also persist because they follow path-dependent patterns of development. Path-dependent patterns are characterized by self-reinforcing positive feedback. Initial choices, often small and random, may determine future historical trajectories. Once a particular path is chosen, it precludes other paths even if alternatives might, in the long run, have proven to be more efficient or adaptive" (S. 86). Wandel erfolgt aber aus verschiedensten Quellen, vor allem aus Konkurrenz, mit dem Resultat von *institutional isomorphic change*, also Konvergenz im „set of institutions". Was den souveränen Staat betrifft, so ist er nun „the only universally recognized way of organizing political life in the contemporary international system. It is now difficult even to conceive of alternatives" (S. 87). Siehe auch *Wolfgang Zapf 1995:* Die Modernisierungstheorie und unterschiedliche Pfade der gesellschaftlichen Entwicklung. In: Leviathan 24: 63–77.

182 *William H. McNeill 1982:* The Pursuit of Power. – Technology, Armed Force, and Society since AD 1000. Chicago: Univ. of Chicago Press; *John Keegan 1993:* A History of Warfare. London: Hutchinson.

183 So z. B. *Erich Weede 1996:* Asien und der Westen, Aufstieg und Niedergang. In: Lars Clausen (Hrsg.), Gesellschaften im Umbruch. Verhandlungen des 27. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie. Frankfurt am Main/New York: Campus, S. 335–347; die Schlußfolgerungen Weedes für die Gegenwart muß man nicht unbedingt teilen.

trale Rolle spielt[184]: Bis etwa zur Mitte des 19. Jahrhunderts kann man den Aufstieg eines Staates zur Großmacht bzw. umgekehrt den Abstieg zu einem Staat minderen Ranges, also die Veränderungen im europäischen Staatensystem, recht präzise an den Daten zu den Mannstärken der Armeen bzw. der Zahl der Kriegsschiffe ablesen[185]: Spanien z. B. steigt vom Status einer europäischen Großmacht des 16. Jahrhunderts nach dem Dreißigjährigen Kriege[186] ab, die Generalstaaten werden 1648 souverän, sind eine wirtschaftliche Großmacht, werden aber von England in zwei Seekriegen zurückgestuft[187]; Schweden verläßt 1648 die Friedensverhandlungen als Großmacht, ruiniert sich aber in Ambitionen für ein schwedisches Großreich rund um die Ostsee und bleibt seit dem Ende des Nordischen Krieges eine Macht in Skandinavien, aber ohne besonderen Einfluß im übrigen Europa; Österreich entgeht 1683 nur knapp einer Niederlage gegen die Armeen des Osmanischen Reiches, hat dann aber einen Feldherrn vom Schlage des Prinzen Eugen (1663–1736), einen der besten der damaligen Zeit, der die türkischen Pläne endgültig zunichte macht. Im Frieden von Karlowitz (1699) zwischen dem Sultan, dem Kaiser, dem polnischen König und der Stadt Venedig wird erstmals ein völkerrechtlich verbindlicher Vertrag mit dem Sultan bzw. dem türkischen Reich abgeschlossen: „Das türkische Reich wurde dadurch als europäischer Staat anerkannt. Die Abkommen setzten also voraus und hatten zur Folge, daß das türkische Reich als Faktor des

---

184 Die These vom „Sonderweg" hat nur Sinn, wenn von der Vorstellung eines Normalweges ausgegangen wird, ein derart uniformiertes Muster habe es aber nicht gegeben, so *Geoff Eley 1991:* Wilhelminismus, Nationalismus, Faschismus. Zur historischen Kontinuität in Deutschland. Münster: Verlag Westphälisches Dampfboot, S. 11 ff.; trotzdem durchzieht diese These die Kapitel vier bis sieben, allerdings in der Form von „Pfadabhängigkeiten".

185 *Paul Kennedy 1989:* The Rise and Fall of the Great Powers. London: FontanaPress, S. 128 f. Die Tabellen zu den Armeestärken, Bevölkerungszahlen und Größen der Marine 1680–1815, die Zahlen reflektieren in großen Zügen die Machtverschiebungen zwischen den Staaten.

186 Der Dreißigjährige Krieg sei noch kein Staatenkrieg im engeren Sinn gewesen, sondern ein Staaten*bildungskrieg*, so vorzüglich *Johannes Burkhardt 1992:* Der Dreißigjährige Krieg. Frankfurt am Main: Suhrkamp; siehe zur Entstehung des europäischen *Staatensystems*: *Derek McKay/H. M. Scott 1980/1997:* The Rise of the Great Powers, 1648–1815. London/New York: Longman; *Paul Kennedy 1989:* The Rise and Fall of the Great Powers. – Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000. London: FonatanaPress; *Heinz Duchardt 1990:* Altes Reich und Europäische Staatenwelt 1648–1806. München: Oldenbourg; *J. H. Shennan 1995:* International Relations in Europe 1689–1789. London/New York: Routledge; *Harald Kleinschmidt 1998:* Geschichte der internationalen Beziehungen. – Ein systemgeschichtlicher Abriß. Stuttgart: Reclam; *Holger Gräf 1998:* Das europäische Mächtesystem. In: Olaf Mörke/Michael North (Hrsg.), Die Entstehung des modernen Europa 1600–1900. Köln/Weimar/Wien: Böhlau, S. 11–24.

187 *Holger Th. Gräf 1996:* Gestaltende Kräfte und gegenläufige Entwicklungen im Staatensystem des 17. und 18. Jahrhunderts: Die Republik der Vereinigten Niederlande als Macht des Übergangs. In: Peter Müller (Hrsg.), Das europäische Staatensystem im Wandel. – Strukturelle Bedingungen und bewegende Kräfte seit der Frühen Neuzeit. München: Oldenbourg, S. 11–26.

europäischen Gleichgewichts zählte und in bündnispolitische Gleichgewichtskalkulationen einbezogen werden mußte."[188] Frankreich steigt unter Ludwig XIV. zur *führenden* europäischen Großmacht auf und wird zum Vorbild[189] für alle anderen Staaten (außer England), so z. B. in der Militärtechnik, Gendarmerie, Verwaltung, höfischer Kultur, Diplomatie[190] usw. Der „Sonnenkönig" unterschätzt jedoch die bereits weit vorangeschrittene „Vernetzung Europas" und sieht sich im Spanischen Erbfolgekrieg (1702–1713) einer übermächtigen Koalition gegenüber, die seine auf eine europäische Hegemonie ausgerichteten Pläne vereiteln. Im Frieden von Utrecht (1713) fand das Wort „Gleichgewicht" erstmals Eingang in ein völkerrechtliches Dokument[191]. England war im o. g. Krieg erstmals eine Land- und Seestreitkraft zugleich: Wilhelm III. von Oranien (König von 1689–1702) bildete das energische Zentrum einer „internationalen" Koalition gegen Frankreich. Wegen der insularen Lage kann es sich England jedoch leisten, eine vergleichsweise kleine Landstreitmacht zu halten, denn aus der Sicht Großbritanniens hing die Sicherheit des Landes von zwei Faktoren ab: Zum einen mußte Frankreich auf dem Kontinent in Schach gehalten werden – für entsprechende Militärbündnisse zahlte man immer wieder hohe Geldbeträge als „Subsidien"; zum andern waren eine mögliche militärische Invasion auf die Insel sowie eventuelle Bedrohungen für den Handel oder von Kolonien nur durch eine *überlegene Marine* zu verhindern. Der Aufstieg Englands zur führenden Seemacht der Welt[192] verdankt sich diesen Sachverhalten, insbesondere dem Antagonismus mit Frankreich[193].

Das 18. Jahrhundert[194] sieht den Aufstieg zweier Landmächte in Mittel- und Osteuropa: Preußens Militärmaschinerie übersteht mit einigem Glück (und mit Hilfe des Zufalls) zwei

---

188 *Harald Kleinschmidt 1998:* Geschichte der internationalen Beziehungen. Ein systemgeschichtlicher Abriß. Stuttgart: Reclam, S. 159. Mit dem Eintritt Rußlands als europäische Macht schließt sich das Staatensystem, unverkennbar nun die „zum Tragen kommende Tendenz zum Selbstreferentiellen", so treffend Kleinschmidt, S. 165.

189 *Harald Kleinschmidt 1998:* Geschichte der internationalen Beziehungen, a. a. O., S. 127.

190 *Brian White 1997:* Diplomacy. In: John Baylis/Steve Smith (Hrsg.), The Globalization of World Politics, a. a. O., S. 249–262.

191 *Hans Fenske 1975:* Gleichgewicht, Balance. In: Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 2: 959–996.

192 *John Brewer 1988:* The Sinews of Power. Cambridge, Mass.: Harvard Univ. Press.

193 Zugleich der wichtigste Ansatzpunkt für den Prozeß der Globalisierung, so *Michael Smith 1992:* Modernization, Globalization and the Nation-State. In: Anthony G. McGrew et al.: Global Politics, a. a. O., S. 253–268: Entwicklung der Waffentechnologie, wissenschaftlich-technische Kultur und die zunehmende Beherrschung der Meere seien die entscheidenden Faktoren gewesen.

194 Neben der bereits erwähnten Literatur siehe auch *Klaus Malettke 1994:* Frankreich, Deutschland und Europa im 17. und 18. Jahrhundert. Marburg: Hitzeroth; *Johannes Kunisch 1996:* Der Aufstieg neuer Großmächte im 18. Jahrhundert und die Aufteilung der Machtsphären in Ostmitteleuropa. In: Peter Krüger (Hrsg.), Das Europäische Staatensystem im Wandel. München: Oldenbourg, S. 89–104.

Kriege und kann mit dem Zugewinn des österreichischen Schlesien das Staatsterritorium fast verdoppeln. Rußland war um 1700 im europäischen Staatensystem noch kaum präsent, schlägt aber 1721 Schweden, woraufhin Peter I. den Titel „Zar" annimmt, also sich selbst zum „Kaiser" erhebt und damit den Anspruch verbindet, als bedeutsamer Herrscher eines europäischen Staates anerkannt zu werden – zunächst mit wenig Erfolg. Spätestens aber seit Rußlands Armeen in der Koalition mit Österreich im Siebenjährigen Krieg beinahe Preußen vernichtet hätten, ist Rußlands Status als Großmacht des Staatensystems anerkannt[195].

Napoleon gelingt es erstmals in der Geschichte des internationalen Staatensystems, *einen* Staat zum *Hegemon* über fast ganz Europa zu machen, und zwar nicht durch waffentechnische Überlegenheit – technisch wurde 1814 auf ähnliche Weise gekämpft wie 1714 –, auch nicht durch militärisches „Genie", sondern durch eine Innovation, welche die Revolution voraussetzt, nämlich durch die *allgemeine Wehrpflicht*[196], also der „Nation als Waffe". Mit dem entsprechenden Gesetz vom 23. August 1793 gilt in Frankreich für alle Männer im Alter zwischen 18 und 25 Jahren die Wehrpflicht, womit eine *Volksarmee* von ungefähr einer Million Soldaten entstand. Zwei Jahrzehnte hindurch beherrschte Frankreich fast ganz Europa – für das Staatensystem eine „Katastrophe" und eine Ungeheuerlichkeit, zugleich das Ende der klassischen Periode des Gleichgewichtssystems[197]. – Napoleon scheiterte an seinem Größenwahn und an zwei Fehleinschätzungen: Erstens unterschätzte er die Besteuerungsfähigkeit der britischen Wirtschaft (Stichwort: Einkommenssteuer) und damit die Finanzkraft des britischen Staates – hinter beiden stand bereits die „industrielle Revolution"; die französische Marine erleidet 1805 bei Trafalgar eine empfindliche Niederlage, die von Napoleon verhängte „Kontinentalsperre" schadet eher der französischen Wirtschaft als der britischen, mit Hilfe britischer Gelder werden auf dem Kontinent große Armeen gegen Napoleon ins Feld gestellt usw. Zweitens kannte Napoleon offenbar die „russischen Verhältnisse" zu wenig, jedenfalls stellt die Katastrophe des Rußlandfeldzuges einen Wendepunkt dar, der das Ende der Hegemonie Frankreichs einleitete[198].

Das „Europäische Konzert"[199] begann am Wiener Kongreß zunächst als Quadrupelallianz der Großmächte Rußland, Österreich, Preußen und Großbritannien gegen Frankreich; später

---

195 So z. B. bei der Aufteilung Polens; siehe zur Charakterisierung Polens als „patrimonial constitutionalism" *Thomas Ertman 1997:* Birth of the Leviathan. Cambridge: Cambridge Univ. Press, S. 285 ff.

196 *R. G. Foerster 1994 (Hrsg.):* Die Wehrpflicht. Entstehung, Erscheinungsformen und politisch militärische Wirkung. München.

197 *Harald Kleinschmidt 1998:* Geschichte der internationalen Beziehungen, a. a. O., S. 251 ff.

198 *Paul Kennedy 1989:* The Rise and Fall of the Great Powers, a. a. O., S. 168 ff.

199 *Ian Clark 1991:* The Hierarchy of States. Reform and Resistance in the International Order. Cambridge u. a.: Cambridge Univ. Press; *Winfried Baumgart 1999:* Europäisches Konzert und nationale Bewegung. – Internationale Beziehungen 1830–1878. Paderborn u. a.: Schöningh (= Handbuch der Geschichte der Internationalen Beziehungen, Bd. 6); *F. R. Bridge/Roger Bullen 1997:* The

wurde Frankreich wieder in die Staatengemeinschaft aufgenommen, und somit bestand das „Wiener System“ (1815–1853) des „Konzerts“ aus einer Pentarchie[200], deren Ziel es war, den Status quo des Staatensystems zu wahren, eventuelle Veränderungen durch Konsultationen und Konferenzen *gemeinsam* zu beraten und zu sanktionieren. Manche Autoren sprechen vom ersten *kollektiven Sicherheitssystem* der Geschichte – sehen im „Europäischen Konzert“ einen Vorläufer zum Sicherheitsrat der Vereinten Nationen[201], d. h., ein kleiner Ausschuß der Großmächte entscheidet, der „Rest“ (die kleineren Staaten) hat sich in die hierarchische Rangordnung im Staatensystem einzuordnen[202].

Großbritannien befindet sich im 19. Jahrhundert am Höhepunkt der Machtentfaltung: Es ist unbestrittene maritime Militär*welt*macht – die britische Marine ist stärker als die beiden nächstfolgenden zusammen, diese monopolartige Seeherrschaft ist mit dem Begriff der „Pax Britannica“ zutreffend bezeichnet worden[203] –, führende Industrie- und Handelsmacht (workshop of the world) und konkurrenzloses Finanzzentrum der Welt. Wegen des repressiven Charakters des „Konzerts“ spielt London immer weniger mit und deswegen kommen Konferenzen meist nur dann zustande, wenn britische Interessen auf dem Spiele standen, so z. B. im Falle der Expansion Rußlands auf Kosten des türkischen Reiches oder in Zentralasien. Der Krimkrieg (1853–1856) Großbritanniens und Frankreichs gegen Rußland besiegelte mit dem Ausscheiden des Zaren aus dem Konzert das Ende der friedenswahrenden Status-quo-Politik und den Beginn gravierender Veränderungen im europäischen Staatensystem.

Great Powers and the European States System, 1815–1914. London/New York: Longman; *Paul W. Schroeder 1996:* The Vienna System and Its Stability: The Problem of Stabilizing a State System in Transformation. In: Peter Krüger (Hrsg.), Das europäische Staatensystem im Wandel, a. a. O., S. 107–122.

200 Das Ottomanisch-türkische Reich sei der einzige Staat gewesen, der im Staatensystem des „Konzerts“ keinen Platz hatte, sei nie als europäischer Staat anerkannt worden usw., so *F. R. Bridge/Roger Bullen 1997:* The Great Powers and the European States System, a. a. O., S. 3; diese These hätte weittragende Bedeutung für die Inklusion ins Staatensystem Europas, ist aber m. E. näher zu untersuchen, denn die meisten der 26 Konferenzen des Konzerts beschäftigten sich mit der „orientalischen Frage“.

201 *Jost Delbrück 1998:* „Das Völkerrecht soll auf einen Föderalism freier Staaten gegründet sein“ – Kant und die Entwicklung internationaler Organisation. In: Klaus Dicke/Klaus-Michael Kodalle (Hrsg.), Republik und Weltbürgerrecht, a. a. O., S. 181–213, hier S. 191; *K. J. Holsti 1992:* Governance without Government: Polyarchy in Nineteenth-Century European Politics. In: James N. Rosenau/Ernst-Otto Czempiel (Hrsg.), Governance without Government: Order and Change in World Politics. Cambridge u. a.: Cambridge Univ. Press, S. 30–57.

202 So vor allem *Ian Clark 1991:* The Hierarchy of States. Cambridge u. a.: Cambridge Univ. Press.

203 *Winfried Baumgart 1999:* Europäisches Konzert, a. a. O., S. 72 f., S. 167 ff., zum „two-power-standard“ der Royal Navy. „England war im 19. Jahrhundert eigentlich die einzige Weltmacht.“ An direktem Kolonialerwerb schon seit langem nicht mehr interessiert, betrieb GB aber „Kanonenboot-Diplomatie“ von Brasilien bis nach China.

Wie erwähnt, trat im 19. Jahrhundert eine neue politische Kraft auf den Plan, die das Staatensystem zuvor nicht gekannt hatte und seit der Mitte des Jahrhunderts schlechterdings nicht mehr aus der internationalen Politik wegzudenken ist, nämlich der *Nationalismus*[204]; zugleich steigen die ökonomischen Produktionskapazitäten, intensivieren sich mit dem Ausbau der Verkehrsinfrastukturen (Straßenbau, Eisenbahnen, Dampfschiffahrt) die Handelsbeziehungen und mit den neuen Kommunikationstechnologien (Innovationen bei der Drucktechnik, Telegraphen) beginnt der Prozeß der „Globalisierung" im Sinne der Relativierung territorialer Grenzen, kurzum: Das Niveau der *Interdependenzen* nimmt rasch zu, womit die Beziehungen zwischen den Staaten ihren Charakter der „losen Kopplung" zunehmend verlieren. – Mit Italien und Deutschland entstanden zwei große Flächenstaaten, die es zuvor auf der europäischen Landkarte nicht gegeben hatte. Frankreich war schon seit 1815 eine „revisionistische Macht" gewesen[205] – so jedenfalls die einschlägige Literatur, weil es sich auf die vorrevolutionären Grenzen von 1792 hatte zurückziehen müssen, wurde aber von der Quadrupelallianz – zumindest bis zum Krimkrieg – erfolgreich in Schach gehalten. Die katastrophale Niederlage des Militärs Frankreichs 1870, die Annexion Elsaß-Lothringens, hohe Kriegsreparationen usw. versetzten dem Nationalstolz der „Grande Nation" einen unverwindbaren schweren Schlag, während auf der anderen Seite die glänzenden Siege der preußischen Armeen eine fatale Verbindung von Militarismus und Nationalismus herstellten, die zwar zunächst einmal von der charismatischen Autorität Bismarcks niedergehalten wird, nach dessen Ausscheiden aus dem Amt aber die deutsche öffentliche Meinung beherrscht[206]. Die deutsch-französische „Erbfeindschaft"[207] stellt zwischen 1870 und 1945 das einzige stabile Element im europäischen Staatensystem dar: Bei fünf Großmächten sei es das beste, auf der Seite von dreien zu stehen, soll Bismarck gesagt haben. Da Großbritannien eine Politik der „freien Hand" betrieb – spä-

---

204 *Winfried Baumgart 1999:* Europäisches Konzert und nationale Bewegung. – Internationale Beziehungen 1830–1878. Paderborn: Schöningh, S. 83 ff.

205 *F. R. Bridge/Roger Bullen 1997:* The Great Powers and the European States System 1815–1914. London/New York: Longman, S. 32 und S. 80; Frankreich kämpft im Krimkrieg in erster Linie um neues Prestige als Großmacht, und führt zwischen 1854 und 1870 drei Kriege, die geeignet waren, das Friedenssystem von 1815 zu unterminieren; siehe auch *Winfried Baumgart 1999:* Europäisches Konzert, a. a. O., S. 202 ff., immer wieder Pläne für die *Umgestaltung der Karte Europas*, eine Lieblingsbeschäftigung vor allem Napoleons III., der es auch versteht, mit der Karte des Nationalismus zu spielen.

206 *Hans-Ulrich Wehler 1995:* Deutsche Gesellschaftsgeschichte, Bd. 3. München: Beck.

207 *Klaus Malettke 1994:* Frankreich, Deutschland und Europa im 17. und 18. Jahrhundert, a. a. O., S. 12 f.; wie die neuere historische Forschung nachgewiesen hat, „gehört die These von der jahrhundertealten ‚Erbfeindschaft' in den Bereich der Legende. Sie entstand erst im 19. Jahrhundert, genauer im letzten Drittel … Wie gesagt, kam es erst im Gefolge des Krieges von 1870/71 zur Ausbildung der Legende von der zwischen beiden Völkern angeblich bestehenden ‚Erbfeindschaft', und zwar sowohl in Deutschland als auch in Frankreich."

ter als *splendid isolation* bezeichnet –, kamen nur Österreich und Rußland in Frage. Tatsächlich gelang es Bismarck, kurzfristig die „Heilige Allianz" der drei Kaiser (Rußland, Österreich, Deutschland) zu revitalisieren, und angesichts der „fluid situation" wäre es in höchstem Maße im Interesse der drei Länder gelegen, ihre delikaten diplomatischen Beziehungen aufs Sorgsamste zu pflegen[208], aber es kam anders: Deutschland verhängte auf russische Importe hohe Schutzzölle und verweigerte Rußland dringend benötigte Kredite für die Modernisierung der Wirtschaft (und für den Eisenbahnbau). Rußland wandte sich an Frankreich und eröffnete damit die Perspektive für eine franko-russische Allianz, die in den Köpfen der deutschen Militärs einem *worst-case szenario* gleichkam, nämlich der Möglichkeit eines Zwei-Fronten-Krieges. Daran änderte das Verteidigungsbündnis mit Österreich-Ungarn (seit 1879), zu welchem 1882 Italien hinzukam, eigentlich nichts.

Rußland war im Verlaufe des 19. Jahrhunderts durch ständige militärische Expansion bis an die Küste des Pazifik zu einer europäischen *und* asiatischen Macht geworden. Während die Stammesgesellschaften und archaischen Fürstentümer Zentralasiens der russischen „Dampfwalze" nichts Vergleichbares entgegenzusetzen hatten, spitzte sich der Konflikt um die Kontrolle der Meerengen sowie um die Territorien des kollabierenden türkischen Reiches in Südosteuropa und am Balkan zu. Auf dem Kongreß 1878 in Berlin wurden Serbien, Montenegro und Rumänien als souveräne Staaten anerkannt, Bosnien und die Herzegowina der Kontrolle Österreichs unterstellt, Bulgarien wurde autonom, aber dem türkischen Reich tributpflichtiges Herrschaftsgebiet – es wurde also eine gewisse „Ordnung" geschaffen, Rußland aber verstand sich gegenüber den orthodoxen Christen unter türkischer Herrschaft weiter als Schutzmacht, bezweckte aber in Wahrheit wohl die Ausdehnung seines Einflusses auf das östliche Mittelmeer, wo allerdings Großbritannien und Frankreich ebenfalls um Einflußzonen konkurrierten. Die russische Politik geriet außerdem immer stärker in den Sog des „Panslawismus"[209], der den Gegensatz zu Österreich zunehmend verschärfte. Im Unterschied zu Bismarck, der gemeint hatte, man müsse den „Schafsdieben" am Balkan klarmachen, daß sich die Großmächte ihrer Anliegen wegen nicht den Schädel einschlagen werden, unterschätzen Österreich und Rußland die „Chaosmacht" der Balkanländer, aus deren Ver-

---

208 *Gordon A. Craig/Alexander L. George 1995:* Force and Statecraft. Diplomatic Problems of Our Time. New York/Oxford: Oxford Univ. Press (3rd. Ed.), S. 39: „Thus, the European system was a *decentralized, self-regulating system* – one in which power and responsibility remained in the hands of the constituent state actors. There was, in other words, no supranational political or governmental authority at the apex of the system to keep the major powers in line, to regulate their quarrels, to ensure that international politics did not become anarchic, to act in order to enforce the rules of the system" (Hervorhebung im Original).

209 *Henry A. Kissinger 1994:* Die Vernunft der Nationen. Berlin: Siedler, S. 171 f.; die russische Außenpolitik litt damals unter der fanatischen Propaganda der Panslawisten, die in Rußland eine wahre Macht geworden war, umsomehr als die ganze Armee zur Nationalpartei gehörte – dies wurde schon 1879 festgestellt.

wicklungen die beiden Großmächte aus Gründen des internationalen Ansehens nicht mehr herauskamen.

Im 19. Jahrhundert gab es in Europa *Großmächte*, deren Status und Entscheidungen das Geschehen im politischen System weitgehend beherrschten, einzig Großbritannien war nicht nur europäische Großmacht, sondern zugleich „Weltmacht"; d. h., keine Region des Erde lag gänzlich und dauerhaft außerhalb der Interessensphäre der britischen Regierung. Nach der Reichseinigung Deutschlands wurden die Stimmen der Nationalisten immer lauter, auch Deutschland müsse „Weltmacht" werden und brauche daher Kolonien[210]. Am Berliner Kongreß 1884/85 einigten sich Deutschland, Frankreich und Großbritannien ohne größere Streitigkeiten über die Aufteilung Afrikas – Großbritannien suchte ernsthafte Konflikte zu vermeiden –, als aber die deutschen Nationalisten glaubten, Deutschland benötige zur Absicherung seiner „Weltpolitik" eine starke Kriegsflotte und unter Admiral von Tirpitz tatsächlich ein gewaltiges Rüstungsprogramm aufgelegt wurde, ging es in London um elementare Fragen der Sicherheit. Auf diesem Hintergrund ist es zu verstehen, daß Großbritannien die Politik der „freien Hand" aufgab und 1904 einen als *entente cordiale* bezeichneten Vertrag mit dem Erzrivalen Frankreich unterschrieb, zu welchem 1907 ein Abkommen mit Rußland hinzukam[211]. Somit waren in Europa zwei Militärbündnisse auf fester vertraglicher Grundlage entstanden, welche die außenpolitischen Manövrierfähigkeiten der Regierungen drastisch einschränkten.

Als am 28. Juni 1914 die Nachricht von der Ermordung des österreichischen Thronfolgers Franz Ferdinand und dessen Gemahlin in Sarajevo durch den serbischen Nationalisten Gavrilo Principe in Wien und dann in Berlin eintraf, ermunterte der deutsche Kaiser persönlich die Regierung in Wien zu einem harten Vorgehen. Auf die Mobilmachung Österreichs folgte die Mobilmachung Rußlands, folgte die Mobilmachung Frankreichs, folgte die Mobilmachung Deutschlands, das am 1. August gleichzeitig Rußland und Frankreich den Krieg erklärte, folgte am 3. August der Einmarsch deutscher Truppen in das neutrale Belgien, folgte am 4. August der Eintritt Großbritanniens in den Krieg usw.: „Die Mobilmachung *einer* Großmacht genügte, um die Katastrophe für *alle* in Gang zu setzen", so Kissinger, alles lag

---

210 Als man Bismarck eine Karte von Afrika zeigte, soll er gesagt haben: „Ihre Karte von Afrika ist ja sehr schön, aber meine Karte von Afrika liegt in Europa. Hier liegt Rußland und hier liegt Frankreich, und wir sind in der Mitte. Das ist meine Karte von Afrika", zit. n. *Henry A. Kissinger 1994:* Die Vernunft der Nationen, a. a. O., S. 153.

211 Ende des 19. Jahrhunderts hätte niemand gedacht, daß Frankreich und GB auf einer Seite stehen würden, ganz zu schweigen mit Rußland; 1898 hatten Frankreich und GB noch kurz vor einem Krieg um Ägypten gestanden, Rußland stand diplomatisch allein auf weiter Flur, so *Henry A. Kissinger 1994:* Die Vernunft der Nationen, a. a. O., S. 181 ff. Nichts hätte GB wirkungsvoller zu einem unerbittlichen Feind werden lassen als die Bedrohung seiner Vorherrschaft zur See. Genau dies taten die Deutschen, anscheinend ohne Bewußtsein dafür, daß sie einen Herausforderungskurs ohne Umkehrmöglichkeit einschlugen.

an den Mobilmachungsplänen: „Den Großmächten war es gelungen, einen Konflikt von unzweifelhaft minderem Rang, die Balkankrise, in einen Weltkrieg zu verwandeln. Der Streit um Bosnien und Serbien führte zu einer Invasion in Belgien, am anderen Ende Europas."[212] Über die Ursachen des Ersten Weltkrieges ist viel geschrieben worden – dafür gibt es Spezialisten[213] –, aus theoretischer Sicht scheint die dargestellte „Logik des Systems" am plausibelsten, also die Teilung des europäischen Staatensystems in zwei potentiell feindliche militärische Blöcke.

Aus Gründen der Kürze will ich für die „Zwischenkriegszeit", die ja im wahrsten Sinn des Wortes zu einer Zeit zwischen Kriegen wurde, im Kantschen Sinn nur ein Waffenstillstand, kein Friede, nur wenige Punkte anmerken[214]:

1. Die Pariser Vororteverträge schufen aus der Konkursmasse des Habsburgerreiches Nationalstaaten entsprechend dem Prinzip des „Selbstbestimmungsrechts der Völker" – ausgenommen Österreich, dem der Anschluß an Deutschland verweigert wurde, das nur am Rande –, was zweierlei zur Folge hatte: Zum einen verschwand eine Großmacht aus dem europäischen Staatensystem; an ihre Stelle traten mehrere nationalistische Kleinstaaten[215]. Hinzu kam der Erfolg der kommunistischen Oktoberrevolution in Rußland, wodurch Rußland zu einem „Pariastaat" in Europa wurde, also diplomatisch nicht integrierbar. Zum andern hätten die Länder allesamt Demokratien sein oder werden sollen – das Motto des amerikanischen Präsidenten Wilson lautete ja: „Friede durch Demokratie". Dem hielt Lenin entgegen: „Friede durch Revolution"[216] – das heißt, es fehlte in Mittel- und Ost-Europa nicht nur an einer – im positiven Sinne – ordnenden Großmacht, sondern es setzte überdies das „Zeitalter der Ex-

---

212 *Henry A. Kissinger 1994:* Die Vernunft der Nationen. Über das Wesen der Außenpolitik. Berlin: Siedler, S. 218 (Hervorhebungen im Original) und S. 232.

213 *Jost Dülffer/Karl Holl 1986 (Hrsg.):* Bereit zum Krieg. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.

214 *Gottfried Niedhart 1989:* Internationale Beziehungen 1917–1947. Paderborn u. a.: Ferdinand Schöningh.

215 Das *Selbstbestimmungsrecht der Völker* ist nach gängiger Völkerrechtslehre nichts anderes als das internationale Korrelat zum Prinzip der Volkssouveränität – Volkssouveränität und nationale Selbstbestimmung sind zwei Seiten derselben Medaille, aber sie führen nicht unbedingt zu einem Zugewinn liberaler Freiheiten und politischer Rechte: „Aber kaum auf der Tagesordnung, offenbart die sich vollziehende nationale Selbstbestimmung ihre blutige Kehrseite. Ihr Name ist ‚ethnische Säuberung'." So *Hauke Brunkhorst 1996:* Paradigmenwechsel im Völkerrecht? Lehren aus Bosnien. In: Matthias Lutz-Bachmann/James Bohmann (Hrsg.), Frieden durch Recht. Kants Friedensidee und das Problem einer neuen Weltordnung. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 251–271, hier S. 261, d. h., das Selbstbestimmungsrecht der Völker ist „nur bedingt menschenrechtstauglich".

216 *Gottfried Niedhart 1997:* Staatenwelt und Gesellschaftswelt: Zur Rolle des neuzeitlichen Territorialstaates in der internationalen Politik des 19. und 20. Jahrhunderts. In: Rolf H. Hasse (Hrsg.), Nationalstaat im Spagat: Zwischen Suprastaatlichkeit und Subsidiarität. Stuttgart: Franz Steiner, S. 39–51, hier S. 46 zu den „Formeln".

treme"[217] ein mit entsprechenden destabilisierenden Wirkungen auf die politischen Systeme der neuen Länder.

2. Frankreich setzte alles daran, Deutschland möglichst schwach zu halten, weil es nicht zu Unrecht von Deutschland die wichtigste Bedrohung für seine Sicherheit ausgehen sah. Frankreich erreichte mit der Politik der Schwächung und Isolierung Deutschlands paradoxerweise das genaue Gegenteil. Die Sicherheit Frankreichs hätte durch Garantien der angelsächsischen Mächte erhöht werden können, aber dazu waren diese nicht willens, und da fragt man sich: warum nicht?

3. Die USA intervenierten erstmals direkt als militärische Großmacht in Europa und gestalteten die europäische Nachkriegsordnung entscheidend mit. Nach den Plänen von Präsident Wilson hätte die *Leage of Nations*, der Völkerbund, als Institution *kollektiver Sicherheit* die europäische Tradition der Hegemonie- oder Balance-of-Power-Politik ablösen sollen, aber ausgerechnet die USA selbst traten dem Völkerbund nicht bei, weil der Senat die Zustimmung verweigerte. Schließlich zogen sich die USA auch machtpolitisch aus Europa zurück und überließen den Völkerbund seinem Schicksal. Auf den Schock der Weltwirtschaftskrise 1929 reagierten alle Staaten mit protektionistischen Maßnahmen zum Schutz der eigenen Wirtschaft – an die Stelle einer internationalen Ordnung „trat nun der reine Naturzustand der internationalen Gesellschaft ein", schreibt Niedhart[218], internationale Anarchie durch völlige „Bilateralisierung" der Beziehungen im Staatensystem. Italien unter Mussolini begab sich sogar auf die Suche nach Kolonien und führte 1934 einen Eroberungskrieg gegen Abessinien, der Völkerbund verhängte Sanktionen, woraufhin Italien einfach austrat. Großbritannien litt noch immer unter den finanziellen Folgelasten aus dem Weltkrieg und setzte alles daran, neue Verwicklungen mit Ländern auf dem Kontinent möglichst zu vermeiden – bekanntlich wurde Großbritannien für die „Appeasement"-Politik gegenüber Hitler hart kritisiert; dabei wird übersehen, daß GB bereits eine absteigende Welt war und Zeit brauchte, um auf einen eventuellen Krieg vorbereitet zu sein. Das Hitler-Regime dagegen setzte sich über alle internationalen Vereinbarungen hinweg, z. B. über die Rüstungsbeschränkungen aus dem Versailler Vertrag: Die deutschen Militärausgaben erreichten zwischen 1935 und 1938 dasselbe Volumen wie dasjenige von Italien, Frankreich, Großbritannien und der USA zusammengenommen!

Mit dem deutschen Angriff auf Polen am 1. September 1939 beginnt der Zweite Weltkrieg – wie beim Überfall Japans auf China 1937 ohne formelle Kriegserklärung –, in dessen Verlauf es zum letzten Mal einem einzelnen Staat gelingt, eine gesamteuropäische Hegemonialmacht zu werden, wenngleich nur für wenige Jahre. Deutschland und Japan sind gute Beispiele für die These des „konstruktivistischen Ansatzes" der Theorie der internationalen

---

217 *Eric Hobsbawm 1995:* Das Zeitalter der Extreme. – Weltgeschichte des 20. Jahrhunderts. München/Wien: Hanser.

218 *Gottfried Niedhart 1989:* Internationale Beziehungen 1917–1947. Paderborn u. a.: Schöningh, S. 87.

Politik[219], nämlich daß es für den Zustand des politischen Systems der Weltgesellschaft keineswegs gleichgültig ist, welche – aus der „kulturellen Identität" resultierenden – Eigenschaften und Eigendynamiken einzelne Staaten entfalten oder – systemtheoretisch präziser: das Gesamtsystem bleibt von Veränderungen der Subsysteme, aus denen es besteht, nicht unberührt. Alle Subsysteme sind jedoch fähig, systeminterne Beschreibungen über sich in ihrer Umwelt anzufertigen – wie angemessen oder unangemessen diese auch sein mögen –, und die eigenen Operationen an diesen Beschreibungen zu orientieren. Aus diesem Grunde sind politische Ideologien ein entscheidender Faktor nicht nur auf der einzelstaatlichen Ebene, sondern spätestens seit der Französischen Revolution auch auf der Ebene des Staatensystems – nicht zuletzt wegen der Emergenz einer ideologisch strukturierten Weltöffentlichkeit[220].

Die Weltöffentlichkeit war 1945 entsetzt[221] über die im Namen der „deutschen Volksgemeinschaft" begangenen Verbrechen des Nazi-Regimes. Hitler hatte den „totalen Krieg" befohlen, und so mußte der Krieg mit einer „totalen Niederlage" enden, also mit dem Verlust an Eigenstaatlichkeit; Deutschland wurde von den Militärs der Siegermächte regiert. Dies ist im Vergleich zum Ende des Ersten Weltkrieges ein wichtiger Unterschied, weil erst jetzt die „Pfadabhängigkeit" der deutschen Entwicklung endgültig gebrochen wird. An das einst so mächtige Preußen erinnert nur noch die „PreussAG"! Der Militärapparat des Deutschen Reiches hörte auf zu existieren. Schon das Ausmaß des Holocaust hätte genügt, um die Ideologie des extremen, „integralen" Nationalismus vollständig zu diskreditieren. – Frankreich hatte 1945 eine totale militärische Niederlage und mehrere Jahre deutscher Fremdherrschaft hinter sich. Im Unterschied zu 1919 kam es jetzt zu keinen Friedensverhandlungen, und auch für Reparationszahlungen fehlte der Adressat, statt dessen besetzten französische Truppen das Ruhr-

---

219 *Ronald L. Jepperson/Alexander Wendt/Peter Katzenstein 1996:* Norms, Identity, and Culture in National Security. In: Peter J. Katzenstein (Hrsg.), The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics. New York: Columbia Univ. Press, S. 33–78, sowie im selben Band der Beitrag von *Thomas U. Berger 1996:* Norms, Identity and National Security in Germany and Japan, S. 317–356; siehe auch *Rodney Bruce Hall 1999:* National Collective Identity. – Social Constructs and International Systems. New York: Columbia Univ. Press, S. 173 ff.; zur Kritik am Ansatz *Jeffrey T. Checkel 1998:* The Constructivist Turn in International Relations Theory. In: World Politics 50: 324–348.

220 Zu den Theorien politischer Ideologien siehe die knappe Diskussion im Kapitel acht; oft bleibt schlicht ungeklärt, *wo* politische Ideologien im politischen System anzusiedeln sind, seit *wann* und *warum* es sie überhaupt gibt, und warum Ideologien auch heute noch die politische Kommunikation „codieren".

221 *Susan L. Carruthers 1997:* International History 1900–1945. In: John Baylis/Steve Smith (Hrsg.), The Globalization of World Politics, a. a. O., S. 49–69; die Zeit sei „the most destructive period in human history" gewesen, so S. 50; die „key features" des Systems 1945 waren: „prominence of US and USSR" als die beiden Supermächte, und „collapse of Europe", so die Autorin. Hier auch die Deutung der britischen Appeasement-Politik: „to buy time".

gebiet und damit das größte deutsche Kohlerevier. Frankreich war im Vergleich zu Deutschland oder gar Großbritannien immer noch ein industriell wenig entwickeltes Land, umso wichtiger wurde die deutsche Kohle für Frankreichs Stahlindustrie, und als sich 1950 eine Stahlkrise abzeichnete, mußte Frankreich auf die Erhaltung seiner neuen industriellen Strukturen bedacht sein.

Die Regierungen der 16 Länder, die 1947 in Paris die Beratungen über die Marshall-Hilfe aufnahmen, konnten sich über die von der Truman-Administration geforderte supranationale Einrichtung zur Abwicklung der Kredite nicht einigen[222], d. h., selbst die katastrophale Kriegserfahrung und amerikanischer Druck reichten nicht für eine europäische Einigung, gleichzeitig konnte man am Fehlen der von der Roten Armee besetzten Länder wahrscheinlich schon die sich abzeichnende Konfrontation zwischen den Supermächten und die Spaltung Europas ablesen. Als die Sowjetunion 1949 die erste Atombombe zündete und sich in den Verhandlungen zur Frage der deutschen Einheit die Fronten verhärteten, wurde der Ost-West-Gegensatz offensichtliche Realität[223], mit schwersten Folgen für Europa: Rußland hielt halb Europa besetzt, machte keine Anstalten abzuziehen und war nun aus der Sicht der Westmächte zu einer *feindlichen* Macht geworden. – Spätestens ab diesem Zeitpunkt mußte allen „Europäern" klar geworden sein, daß sich Westeuropa alleine nicht würde verteidigen können und auf die militärische Präsenz der Vereinigten Staaten von Amerika angewiesen war[224]. – Vor diesem Hintergrund erfolgte die Gründung des Europarates und die Unterzeichnung des Nordatlantikpaktes (NATO), im selben Jahr geben die Westmächte den Weg frei für die nach dem „Grundgesetz" wiederzuerrichtende Eigenstaatlichkeit der Bundesrepublik Deutschland, und obwohl das Land geteilt war, stellte sich für die anderen, insbesondere für Frankreich, erneut die „deutsche Frage". Frankreich entschied sich für eine Strategie der Bändigung durch Einbindung, zumal Versailles und die Folgen gezeigt hatten, daß Sicherheit für Frankreich *gegen* Deutschland nicht zu haben war[225].

---

222 *Wilfried Loth 1996:* Der Weg nach Europa. – Geschichte der europäischen Integration 1939–1957. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, S. 60 ff.

223 *Ken Booth 1998 (Hrsg.):* Statecraft and Security. The Cold War and Beyond. Cambridge u. a.: Cambridge Univ. Press; *Anna Deighton 1996:* The Cold War in Europe, 1945–1947: Three Approaches. In: Ngaire Woods (Hrsg.), Explaining International Relations since 1945. Oxford u. a.: Oxford Univ. Press, S. 81–97.

224 *Len Scott 1997:* International History 1945–1990. In: John Baylis/Steve Smith (Hrsg.), The Globalization, a. a. O., S. 71–87: Europa war als Weltmacht ausgeschieden; besonders betroffen waren Großbritannien und Frankreich, deren Machtverlust es nun endgültig unmöglich machte, ihren Status als Kolonialmacht aufrechtzuerhalten.

225 „Der neuartige Gedanke hieß Integration an Stelle der traditionellen Politik der Achsen und Bündnisbildung gegen den Feind", so *Wolfgang Kowalsky 1997:* Projekt Europa. Die Zukunft der europäischen Integration. Opladen: Leske + Budrich, S. 25, zum Schuman-Plan (1950), den *Jean Monnet* als Leiter des französischen Generalkommissariats ausgearbeitet hatte.

Es war dieser komplexe zeitgeschichtliche Hintergrund, der im Jahre 1951 zur Unterzeichnung des Vertrages über die „Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl“ (EGKS) durch Frankreich, Deutschland, Italien und die Benelux-Länder führte, in deren Rahmen die „Hohe Behörde“ als erste *supranationale* Institution zu errichten war. Wenn man auf die Erweiterung der Montanunion durch die römischen Verträge (in Kraft 1. 1. 1958) zur „Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft“ (EWG) sieht, könnte man vermuten, hinter dem europäischen Integrationsprozeß standen letztlich primär wirtschaftliche Motive, ein Europa der Kapitalisten – wie Lenin vorausgesagt hatte[226] –, aber der Eindruck täuscht[227].

Die vielfältigen Impulse, die am Zustandekommen dieser Innovation mitgewirkt haben, lassen sich in der Summe auf vier Grundtendenzen zurückführen: Da gab es zunächst das Streben nach Schaffung neuer Sicherheitsstrukturen in einer Welt, in der Nationalstaaten keinen wirksamen Schutz vor fremder Aggression mehr boten und die Vernichtungsqualität des modernen Krieges bislang ungeahnte Dimensionen angenommen hatte. Damit eng verbunden war die Suche nach einer Lösung der „deutschen Frage“, einer Lösung, die größere Stabilität aufwies als die gescheiterte Ordnung von Versailles, d. h. nach einem internationalen System in Europa, das die Kontrolle der ansonsten übermächtigen Deutschen garantierte, ohne zugleich durch einseitige Diskriminierung neuen Revanchismus und demzufolge neue gewalttätige Auseinandersetzungen zu provozieren. Daneben gab es, relativ unabhängig von sicherheitspolitischen Fragen, zahlreiche Bestrebungen zur Schaffung größerer Wirtschaftsräume, die dem unterdessen erreichten Entwicklungsstand der Produktivkräfte gerecht wurden und der Tendenz zur nationalstaatlichen Abschottung der modernen Interventions- und Wohlfahrtsstaaten entgegenwirkten. Schließlich legte auch das Streben der Europäer nach Selbstbehaup-

---

226 *W. I. Lenin 1915:* Über die Losung der Vereinigten Staaten von Europa. In: Ders., Ausgewählte Werke, Bd. I. Berlin: Dietz Verlag 1976, S. 758–762; die „Losung“, gegen welche Lenin polemisiert, stammte aus der Zeitschrift „Sozial-Demokrat“, Nr. 44, 25. August 1915; sie wäre eine „reaktionäre Losung“, so Lenin, „die ein zeitweiliges Bündnis der Großmächte Europas zur besseren Unterdrückung der Kolonien und zum Kampf gegen die sich schneller entwickelnden Länder Japan und Amerika bedeutet“.

227 Der erste, der in den „Vereinigten Staaten von Europa“ die *einzige* Chance sah, Europa von der Geißel des Krieges zu befreien, war vermutlich *Ernest Renan 1870:* Der Deutsch-Französische Krieg. In: Ders., Was ist eine Nation? Und andere Schriften. Wien/Bozen: Folio Verlag, S. 75: „Eine einzige Kraft in der Welt wird in der Lage sein, das Unheil wiedergutzumachen, das der feudale Stolz, der übertriebene Patriotismus, das Übermaß an persönlicher Macht und die geringe Entwicklung der parlamentarischen Herrschaft auf dem Kontinent der Zivilisation angetan haben. Diese Kraft ist Europa“, und S. 78 wörtlich zu den „Vereinigten Staaten von Europa“, S. 82 eine „europäische Föderation, die über allen Nationalstaaten steht“, als Vorkehrung gegen den Nationalismus, dessen Kämpfe zwischen den Völkern in „Rassenvernichtung“ verkehrt werden könnten, so weitsichtig schon Renan!

tung gegenüber den neuen Weltmächten einen Zusammenschluß nahe, sei es zum Schutz vor einer amerikanischen Übermacht, sei es vor einer sowjetischen Expansion oder vor beiden zugleich.[228]

Am Integrationsprozeß selbst sind von Beginn an zwei Tendenzen unübersehbar: Erstens, trotz des heftigen Werbens der Benelux-Länder, die eine Dominanz Frankreichs fürchteten, blieb Großbritannien in wohlwollender Abseitsstellung. Als die Briten 1963 endlich doch einen Beitrittsantrag stellten, scheiterten die Verhandlungen am Veto *Charles de Gaulles*, der in den 1960er Jahren jeden Verhandlungserfolg mit den Briten zu blockieren verstand. Erst nach dessen Tode wird Großbritannien, zusammen mit Irland und Dänemark, Mitglied der EWG (Norwegens Beitritt wurde 1971 durch ein eigenes Referendum vereitelt). Auf der einen Seite versteht sich Großbritannien noch immer als Weltgroßmacht, Zentrum des Commonwealth mit „special relations" zu den USA, wird „European History" gleichgesetzt mit „Continental History"[229], ist das Land Atommacht mit ständigem Sitz im Sicherheitsrat der UNO und Mitglied des Clubs der G-7, ist das Land aufgrund relativ ungebrochener Traditionen nur beschränkt integrationsbereit, auf der anderen Seite besteht die uralte Rivalität zwischen Frankreich und Großbritannien immer noch fort und stellt aus integrationspolitischer Sicht eine beträchtliche Hürde dar.

Zum zweiten ist das Projekt einer politischen Integration in Gestalt der „Europäischen Verteidigungsgemeinschaft" (EVG) schon 1954 an der ablehnenden Haltung der französischen Nationalversammlung gescheitert. Das Projekt kommt erst Mitte der 1980er Jahre wieder in Gang und bildet nun seit dem Amsterdamer Vertrag die zweite Säule der Tempelkonstruk-

---

228 *Wilfried Loth 1996:* Der Weg nach Europa. – Geschichte der europäischen Integration 1939–1957. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, 3. Aufl., S. 134; mit eigenen Erfahrungsberichten siehe *Hans von der Groeben 1982:* Aufbaujahre der Europäischen Gemeinschaft. – Das Ringen um den Gemeinsamen Markt und die politische Union (1958–1966). Baden-Baden: Nomos; siehe jetzt auch *Martin List 1999:* Baustelle Europa. Einführung in die Analyse europäischer Kooperation und Integration. Opladen: Leske + Budrich, S. 24 ff. zur Geschichte, mit weiteren Nachweisen. *Hermann Mosler 1995:* Die europäische Integration aus der Sicht der Gründungsphase. In: Ole Due/Marcus Lutter/Jürgen Schwarze (Hrsg.), Festschrift für Ulrich Everling, Bd. II. Baden-Baden: Nomos, S. 911–924. Ähnlich wie Loth auch *Hermann Lübbe 1998:* Europa. Philosophische Aspekte. In: Reinhold Biskup (Hrsg.), Dimensionen Europas. Bern/Stuttgart/Wien: Verlag Paul Haupt, S. 81–100; nicht von gemeinsamer Kultur, sondern von pragmatischen Zwecken wurde die Einigung geleitet, so Lübbe, und zwar: *Erstens:* Errichtung einer Friedensordnung, *Zweitens:* Einbindung Deutschlands, *Drittens:* Reaktion auf den irreversiblen Verlust der Weltmachtstellung, *Viertens:* Wohlfahrtsgewinn durch einen Markt von kontinentaler Weite.

229 *Clemens Wurm 1993:* Die Integrations- und Europapolitik Frankreichs und Großbritanniens seit 1945 im Vergleich. In: Heinrich August Winkler/Hartmut Kaelble (Hrsg.), Nationalismus – Nationalitäten – Supranationalität, a. a. O., S. 334–357, hier S. 354.

tion als „Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik" (GASP), hat aber wie die dritte Säule zur Zusammenarbeit in der Innen- und Justizpolitik nur *intergouvernementalen* Status und verlangt daher von den Mitgliedstaaten keinen Souveränitätsverzicht.

Angesichts dieser Entwicklungen zur politischen Union wird – jedenfalls nach Maastricht – auch in der Wissenschaft mit zunehmender Intensität die Frage diskutiert, ob die Europäische Union im Begriffe sei, ein den Mitgliedstaaten übergeordneter „Superstaat" zu werden[230] und woran denn die Staatlichkeit dieses Gebildes zu erkennen wäre. Da diese Debatte ohne Staatsbegriff nicht geführt werden kann, zwingt sie gleichzeitig zu einer zumindest implizit mitlaufenden staatstheoretischen Reflexion. Die meisten Staats- und Verfassungsrechtler gehen von der Drei-Elemente-Lehre Georg Jellineks aus, wonach jeder Staat unabdingbar ein eigenes Territorium, ein nur diesem unterworfenes Staatsvolk sowie eine Zentralgewalt aufzuweisen habe, wobei die Zentralgewalt im wesentlichen definiert ist über die doppelte Souveränität – nach innen als Kompetenz-Kompetenz, nach außen als Völkerrechtsunmittelbarkeit[231]. – Niklas Luhmann hat m. E. treffend gegen diesen Staatsbegriff polemisiert, daß da zuviel Heterogenes in einem einzigen Begriff zusammengedacht werde, Territorien sind nicht einmal eine soziale Realität[232]. Beim Territorium kommt es vielmehr auf die dieses umschließenden Grenzen an, d. h., Territorien werden über Grenzen konstituiert[233], welche wiederum nur die Reichweite der jeweiligen Rechtsordnung markieren. Das bedeutet nicht, daß Grenzen unwichtig wären: Für die politischen Systeme sind sie sogar wesentlich, weil sie die *Form* der Differenzierung im Weltsystem bestimmen.

---

230 „Die Frage der Staatsqualität des Integrationsprozesses nimmt einen hohen Stellenwert in Europaleitbildern ein ...", so *Wolfgang Kowalsky 1997:* Projekt Europa. Opladen: Leske + Budrich, S. 79, S. 81, S. 145 ff. zu den wichtigsten Leitbildern; siehe auch *Heinrich Schneider 1992:* Europäische Integration: die Leitbilder und die Politik. In: Michael Kreile (Hrsg.), Die Integration Europas. Opladen: Westdeutscher Verlag (PVS-Sonderband 23), S. 3–35.

231 *Paul Kirchhof 1994:* Europäische Einigung und der Verfassungsstaat der Bundesrepublik Deutschland. In: Josef Isensee (Hrsg.), Europa als politische Idee und als rechtliche Form. Berlin: Duncker & Humblot, S. 63–102, hier S. 83: „Die Realität eines Staates, die in Staatsvolk, Staatsgebiet und Staatsgewalt faßbar ist, ..."; *Theodor Schilling 1996:* Die Verfassung Europas. In: Staatswissenschaften und Staatspraxis 7: 387–418, hier S. 393: „Ein Staat ist nach Völkerrecht wie nach allgemeiner Staatslehre in der auf G. Jellinek zurückgehenden Drei-Elemente-Lehre ein politisch und rechtlich organisierter Personenverbund, wenn eine – nach außen nur an das Völkerrecht gebundene, nach innen autonome – Gewalt gegeben ist, die diesem Verbund und einem abgegrenzten Gebiet zugeordnet ist. Staatsgewalt, Staatsvolk, Staatsgebiet stellen drei unabdingbare Elemente des Staats dar."

232 *Niklas Luhmann 1998:* Der Staat des politischen Systems. In: Ulrich Beck (Hrsg.), Perspektiven der Weltgesellschaft. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 345–380, sowie *Niklas Luhmann 2000:* Die Politik der Gesellschaft. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 189 ff.

233 *Friedrich Kratochwil 1986:* Of Systems, Boundaries, and Territoriality: An Inquiry into the Formation of the State System. In: World Politics 39: 27–52.

Ist der moderne Staat als „Territorialstaat" durch seine Grenzen definiert, und legen die Grenzen die Reichweite der durch die Zentralgewalt gestalteten Rechtsordnungen fest, so bereitet das Element „Territorium" für die mögliche Staatlichkeit der Union keinerlei theoretische Schwierigkeiten: Das Staatsgebiet der Union ist identisch mit dem Staatsgebiet der Mitgliedsländer, staatsrechtlich wie auch lebenspraktisch sind seit dem Schengener Abkommen nur noch die Außengrenzen relevant, die alten Grenzmarkierungen im Binnenraum haben eher landschaftsgestalterische Bedeutung und sind vergleichbar mit den Grenztafeln oder -steinen an den Straßenrändern in Österreich, Deutschland oder in den USA, die nur im lokalen Kontext eine gewisse Orientierung bieten. Zölle werden jedenfalls an diesen „Grenzen" keine mehr eingehoben, wie überhaupt der Einzelstaat die Kompetenz zur Regulierung der Außengrenzen an den Zentralstaat der EU abgegeben hat. – Einen Schönheitsfehler hat die Sache aber doch: Zum einen sind – zumindest formell – nicht die Grenzen verschwunden, sondern nur die Grenz*kontrollen*, zum andern sind nicht alle Migliedsländer dem Schengener Abkommen beigetreten, so daß das Staatsgebiet der EU *noch* nicht zusammenfällt mit der Gesamtheit der Territorien aller Mitgliedsländer[234].

Wesentlich größere Schwierigkeiten bereitet das Element „Staatsvolk", zunächst weil der Begriff „Volk" nicht präzise definierbar ist, und dann vor allem, weil an das „Staatsvolk" aus demokratietheoretischer Sicht angeblich besondere Anforderungen gestellt werden müssen. – An mehreren Stellen dieses Buches habe ich mir erlaubt vorzuschlagen, die staatstheoretischen und demokratietheoretischen Perspektiven auseinanderzuhalten; das ist gerade in der Debatte um das Maastricht-Urteil des deutschen Verfassungsgerichtshofes kaum geschehen. Aus rein staatstheoretischer Sicht ist die Frage der Staatsform für die Bestimmung des „Staatsvolkes" ganz unerheblich, denn sonst käme man vielleicht zu der völlig unhaltbaren Behauptung, nur Demokratien hätten ein „Staatsvolk", und müßte man die Mehrzahl der Mitglieder der Vereinten Nationen ausschließen, weil ihnen wegen des Fehlens eines „Staatsvolkes" die Staatsqualität abzusprechen wäre. In Wirklichkeit kommt zunächst nur das Staatsangehörigkeitsrecht in Betracht, in zweiter Linie die Menschenrechte, die es verbieten, zwischen Staatsbürgern und bloßen Einwohnern zu unterscheiden, und drittens schließlich die politischen Partizipationsrechte, sofern ein Staat solche „gewährt". Das Erfordernis der Unterscheidung von „Staatsvölkern" ist eine Konsequenz der Weltgesellschaft und der Präzision des modernen Rechts, das *jeder* Person den Status eines Staatsbürgers zuerkennen will, weil man nur so weiß, welcher Rechtsordnung eine Person zuzuordnen ist[235]. Beim Element „Staatsvolk"

---

234 *Christoph Thun-Hohenstein 1997:* Der Vertrag von Amsterdam. Die neue Verfassung der EU. Wien: Manz, insbesondere S. 51 f. zur *Integration des Schengenbesitzstandes in den Rahmen der Europäischen Union*, dem Fehlen Großbritanniens und Irlands im Schengen-Raum und den Sonderregelungen für Dänemark.

235 Wie man am Status eines Flüchtlings oder gar eines „Staatenlosen" leicht erkennen kann, handelt es sich beim Statusrecht um ein kostbares Gut, das man aus den verschiedensten Gründen auch verlieren kann.

geht es folglich um die auf Dauer berechnete, über Statusrechte definierte Zusammenfassung von Personen, über deren sonstige Merkmale gar nichts gesagt ist, d. h., eine aus irgendwelchen Gründen noch so heterogene Bevölkerung kann ein „Staatsvolk" bilden[236]. Für die Frage eines „Staatsvolkes" der Europäischen Union ist es daher unerheblich, wie viele Sprachen gesprochen werden, wieviele Nationen es gibt oder ob eine „Nation Europa" zu entstehen hätte. Staatsrechtlich entscheidend ist nur, ob es ein Staatsangehörigkeitsrecht gibt, und da hat der Maastrichter Vertrag ganz klar die Unionsbürgerschaft eingeführt, durch welche alle *Personen*, die die Staatsbürgerschaft eines Mitgliedstaates besitzen, zugleich zum Staatsvolk der Union zusammengefaßt werden[237]. Ganz folgerichtig wurden im Anschluß an diesen Sachverhalt bei den Grenzkontrollstellen Warteschlangen nur für EC-Citizens aufgemacht.

Die Europäische Union verfügt ein über die Außengrenzen der Mitgliedsländer klar definiertes Territorium ohne Grenzen im Binnenraum (Schengen-Länder) und ein über die Unionsbürgerschaft definiertes „Staatsvolk"; somit sind zwei der drei „Elemente" des Staatsbegriffs erfüllt, bleibt noch die Frage der Staatsqualität der „Zentralgewalt", für welche das Kriterium der inneren und äußeren Souveränität anzulegen ist. Die innere Souveränität wird seit Bodin mit der Gesetzgebungskompetenz gleichgesetzt, welche die Union zweifellos besitzt; was der Union allerdings fehlt – und das ist für die Staats- und Verfassungsrechtslehrer und -richter entscheidend – ist die Kompetenz-Kompetenz bzw. die Allzuständigkeit des Staates für alle Problemlagen seines Herrschaftsbereiches, und das sei „gewiß ein Wesensmerkmal echter Staatlichkeit, welches die Gemeinschaften nicht für sich reklamieren können"[238]. „Die europäischen Einrichtungen aber existieren nur nach Maßgabe der Verträge. Die rechtliche Eigenständigkeit, die ihnen gegenüber ihren Mitgliedern zukommt, entspricht deren vertraglicher Selbstbindung. Der Vorrang des Gemeinschaftsrechts bedeutet nur Anwendungsvorrang. Geltung und Anwendung des Europarechts hängen ab vom Rechtsanwendungsbefehl des Zustimmungsgesetzes. Die Mitgliedstaaten sind die Herren der Verträge geblieben."[239] Gleichfalls haben die Mitgliedstaaten mit der Übertragung von Hoheitsbefug-

---

236 *Theodor Schilling 1996:* Die Verfassung Europas. In: Staatswissenschaften und Staatspraxis 7: 387–418, hier S. 394: eine noch so heterogene Bevölkerung kann sich rechtlich durch den Akt der Verfassunggebung als Staatsvolk konstituieren, stellt der Autor fest; dies impliziert aber bereits eine der Demokratietheorie zuzurechnende Forderung nach einer *pouvoir constituant*, die staatstheoretisch nicht generalisierbar ist.

237 Vgl. *Helmut Dubiel 1998:* Privilegierte Fremde? Überlegungen zur europäischen Staatsbürgerschaft. In: Richard Saage/Gunnar Berg (Hrsg.), Zwischen Triumph und Krise. Opladen: Leske + Budrich, S. 141–150.

238 *Matthias Herdegen 1995:* Vertragliche Eingriffe in das „Verfassungssystem" der Europäischen Union. In: Ole Due/Marcus Lutter/Jürgen Schwarze (Hrsg.), Festschrift für Ulrich Everling, Bd. I. Baden-Baden: Nomos, S. 447–462, hier zit. S. 451.

239 *Josef Isensee 1995:* Integrationsziel Europastaat? In: Ole Due/Marcus Lutter/Jürgen Schwarze (Hrsg.), Festschrift für Ulrich Everling, Bd. I., a. a. O., S. 567–592, hier zit. S. 574.

nissen auf die Union ihre völkerrechtliche („äußere") Souveränität nicht eingebüßt, sie kennen „keine andere rechtliche Autorität über sich als die des internationalen Rechts", so Isensee im selben Text. Noch viel eindeutiger fällt das Urteil aus, wenn man die Legitimität des Staates auf das Prinzip der Volkssouveränität gründet, denn mangels eines Staatsvolkes könne es keine „verfassunggebende Gewalt" geben, auf welche sich eine – die rechtliche Grundordnung des Staates konstituierende – Verfassung gründen ließe. Deshalb sei man sich über den unstaatlichen Charakter der Union wie der Gemeinschaften „einig".

Über Formaldefinitionen von Begriffen läßt sich trefflich streiten; wir ziehen es vor, von der juristisch-staatsrechtlichen Diskussion auf die politikwissenschaftliche umzustellen und verstehen unter „Staat" denjenigen Komplex von Apparaten, für den der Staat das Attribut „staatlich" reserviert, d. h., der Staat definiert sich selbst, er rechnet sich selbst organisationelle Einheiten und deren Akte zu oder rechnet sie auf anderes in seiner *Umwelt* zu und zieht so *Systemgrenzen zwischen sich als System und seiner Umwelt.* Der Staat erscheint in der hier anvisierten Theorie als Subsystem des politischen Systems von Einzelstaaten, dessen Funktion als *Bereithalten der Kapazität zu kollektiv verbindlichem Entscheiden*[240] bestimmt werden kann. Den Kapiteln 4 bis 7 liegt die Idee zugrunde, daß *jeder* Staatsapparat ein bestimmtes Muster der Binnendifferenzierung aufweisen muß, sofern er die an ihn gestellten Anforderungen/Aufgaben erfüllen bzw. dem Kriterium *moderner* Staatlichkeit entsprechen will. Die Apparatestruktur des modernen Staates ist mittlerweile so komplex geworden, daß niemand mehr imstande ist, sie vollständig zu überblicken und zu beschreiben; das kann nicht einmal mehr die Verwaltungswissenschaft für die staatliche Bürokratie. Gelegentlich wird behauptet, der Staat habe seine scharfen Konturen gegenüber seiner Umwelt verloren und dies ginge schon so weit, daß der „Staat" heute ein lockeres Netzwerk privater und öffentlicher Akteure sei. „Private Kollektivakteure sind heute Teil des Staates."[241] Die Inklusion von „autonomen gesellschaftlichen Organisationen" (was heißt hier: „gesellschaftlich"?) in staatliche Entscheidungsprozesse steht Demokratien allemal gut zu Gesicht, aber deswegen *sind* diese Organisationen noch lange kein „Teil des Staates". Für die *Geltung* von Gesetzen spielt die Art und Weise des Zustandekommens letztlich gar keine Rolle[242], wesentlich ist vielmehr die Positivierung durch verfassungsmäßig kompetente Instanzen.

Es ist der Staat und nur der Staat, der über die Unterscheidung „staatlich/nichtstaatlich" seine eigenen Grenzen zur Umwelt aufrechterhält, andernfalls stünde moderne Staatlichkeit auf dem Spiel – so im Falle des „neopatrimonialen Staates", wie Kapitel 1 zeigt – mit gravie-

240 *Niklas Luhmann 2000:* Die Politik der Gesellschaft, a. a. O., S. 84.

241 *Gunther Teubner 1999:* Polykorporatismus: Der Staat als „Netzwerk" öffentlicher und privater Kollektivakteure. In: Hauke Brunkhorst/Peter Niesen (Hrsg.), Das Recht der Republik. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 346–373, hier S. 346 und so auch die Formulierung auf S. 362.

242 Auch darüber ließe sich natürlich streiten, siehe nur *Klaus Lüderssen 1996:* Genesis und Geltung in der Jurisprudenz. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

renden rechtspolitischen Konsequenzen (etwa im Bereich des Staatshaftungsrechts). Die Unterscheidung konstituiert die *Einheit* des Systems eines für sich selbst intransparent gewordenen Apparatekomplexes, und daß dies so ist, beweisen paradoxerweise gerade diejenigen Fälle, wo die Institutionspolitik des Staates die Unterscheidung und damit die eindeutige Zurechenbarkeit auf System oder Umwelt selbst *problematisiert*, etwa im Falle der „Privatisierung" der Gefängnisverwaltung in den USA.

Im Sinne der „Zuspitzung" will ich vorweg zur Staatsbegrifflichkeit einige Bestimmungen vornehmen, die aber eigentlich erst im Laufe der Untersuchung entwickelt werden, einfach um mögliche Mißverständnisse zu vermeiden:

– Auf der Ebene des politischen Systems der Weltgesellschaft gibt es keinen Staat; ein „Weltstaat" müßte die segmentäre Differenzierungsform zerstören und durch eine hierarchische ersetzen; ein „Weltstaat" wäre aber nicht regierbar und ist daher auch nicht wünschbar. Wenn dem so ist, muß die Problematik der „Zivilisierung der Gewalt" offenbleiben. Dies schließt „governance without government" nicht aus, wie die diversen „Regime" beweisen;

– der europäische Integrationsprozeß stellt im politischen System der Weltgesellschaft eine bemerkenswerte Ausnahme dar: der Regierungskomplex der Union ist im Begriffe, die Souveränität der Segmente zu absorbieren und die Segmente in nachgeordnete Teilgliederungen eines europäischen Bundesstaates zu tranformieren. Da der Integrationsprozeß erst am Beginn steht und trotzdem bereits ein unumkehrbares Niveau erreicht hat, gibt es aufgrund der Eigendynamik dieses Prozesses wenig Grund zu der Annahme, mit dem Maastricht-Zustand sei auch schon der Endzustand erreicht und deshalb sei die Union auf Dauer ein politisches System sui generis;

– der Staat ist ein Komplex von Apparaten im *Zentrum des politischen Systems* jedes der Segmente der Weltgesellschaft (außer in den Fällen eines „Staatskollaps").

– Als Prämissenstruktur setzt diese Definition zweierlei voraus: *Gesellschaftstheoretisch* die von Luhmann entwickelte Theorie funktional differenzierter Gesellschaften, *politiktheoretisch* die Binnendifferenzierung des politischen Systems der Einzelstaaten in bestimmte Subsysteme. Während Teil II des Buches die Binnendifferenzierung des Staatsapparates „nach Funktionen" diskutiert, konzentriert sich Teil III auf die Binnendifferenzierung des politischen Systems in Subsysteme, wobei die dort definierten Subsysteme *notwendig* sind für die Funktionsweise aller modernen *Demokratien;*

– implizit werden dadurch konkurrierende Staatsbegriffe zurückgewiesen, von denen ich hier nur die wichtigsten erwähne: So ist der Staat nicht identisch mit der geltenden Rechtsordnung (Wiener Schule des Rechtspositivismus im Anschluß an Kelsen), vielmehr stellt das „Recht der Gesellschaft"[243] ein eigenes Funktionssystem dar (einschließlich der Justiz), das vom politischen System zu unterscheiden ist; deshalb behandelt das Buch zwar die Polizei als Teil des Staatsapparates, nicht aber die Gerichte. – Der Staat ist auch nicht der Herrschafts-

243 *Niklas Luhmann 1993:* Das Recht der Gesellschaft. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

apparat einer in Bourgeoisie und Proletariat gespaltenen Klassengesellschaft (diverse Marxismen)[244]. Der Staat ist nicht der Garant für das Funktionieren des „ungleichen Tausches" des kapitalistischen Zentrums mit Ländern der „Peripherie" (Weltsystem-Ansatz). Der Staat ist kein politischer Verband – sei es als größtmögliche politische Assoziation der Bürger (Pluralismustheorie)[245] oder sei es als einer vorpolitisch gedachten Nation; folglich kann der Staat auch nicht über das Element „Staatsvolk" definiert werden. Wenn es im gesamten politischen System *nur* Subsysteme und deren Interaktionen gibt, können Großkollektive wie „Volk" oder „Nation" nur als Artefakte politischer Ideologien begriffen werden, d. h., sie sind *wissenschaftlich unbrauchbar*. Die wohl gravierendste Konsequenz dieses systemtheoretischen Ansatzes liegt nun darin, daß auch die Demokratietheorie auf den Begriff der „Volkssouveränität" verzichten muß. Daraus ergibt sich eine prekäre wissenschaftstheoretische Situation: Das Verfassungsrecht Frankreichs, Deutschlands, Österreichs und anderer Länder sowie die darauf spezialisierten Rechtswissenschaften können auf diesen Begriff nicht verzichten, weil er den entsprechenden Verfassungskonstruktionen zugrunde liegt. Die Politikwissenschaft aber muß darauf hinweisen, daß der Begriff einer älteren Theorietradition entstammt, die mit *Fiktionen* operierte und außerdem als politisch-ideologischer Kampfbegriff Karriere machte. – Abschließend möchte ich am Beispiel der Europäischen Union in Form einer knappen Skizze demonstrieren, welche Konsequenzen sich aus dem hier vorgelegten Ansatz ergeben und daraus vielleicht einige Forschungsperspektiven andeuten.

Der Staat muß zu allererst als „Friedensstifter" der Gesellschaft fungieren; eine Gesellschaft ohne Staat würde ein unerträglich hohes Niveau an physischer Gewalt aufweisen. Insofern dem Staat in seinem Hoheitsbereich die innere Pazifierung der Gesellschaft gelingt, kann man ihn durchaus als eine „evolutionäre Errungenschaft" ersten Ranges qualifizieren. So gesehen hatte Max Weber recht, wenn er das Monopol der legitimen physischen Gewaltsamkeit als für den Staat wesentlich erachtete. Die Unterscheidung von „legitimer/illegitimer" Gewalt wurde im Laufe der Modernisierungsgeschichte zunehmend der situationsbezogenen Willkür von Staatsorganen (Polizei) entzogen und an Kriterien des Rechts gebunden – nicht zuletzt deshalb, weil der Staat selbst nicht zum Urheber „illegitimer" Gewalt werden darf. Alle Formen der Selbstbindung des Staates durch Recht sind letztlich auf das Problem des möglichen Machtmißbrauchs bezogen (Verfassungen, Rechtsstaatlichkeit, Gewaltenteilung), weshalb aus universalistischer Sicht der Menschenrechtsdebatte ein besonders hoher Stellenwert zukommt[246]:

---

244 *Bob Jessop 1990:* State Theory. – Putting the Capitalist State in its Place. University Park, Pennsylvania: The Pennsylvania State Univ. Press, für eine umfassende Diskussion der marxistisch orientierten Staatstheorie.

245 Zur Kritik an der Pluralismustheorie siehe *Theda Skocpol 1985:* Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. In: Peter Evans/Dietrich Rueschemeyer/Theda Skocpol (Hrsg.), Bringing the State Back In. Cambridge u. a.: Cambridge Univ. Press, S. 3–42.

246 *Norbert Brieskorn 1997:* Menschenrechte. Stuttgart/Berlin/Köln: Kohlhammer; *Hauke Brunk-*

In vielen Ländern der Weltgesellschaft ist der Staat – nach westlichen Standards – selbst ein übler Gewalttäter; die „Zähmung des Leviathan" gelang allerdings auch in Europa[247] erst mit der erfolgreichen Konsolidierung der Demokratien nach 1945 bzw. nach 1989 (im Osten).

Als institutionelles Korrelat des Gewaltmonopols fungierte ursprünglich das Militär. Als Folge der internen Dynamik zur Professionalisierung der Militärapparate sowie ihrer Spezialisierung auf die Zerstörung von Militärapparaten *anderer Staaten* werden im Verlaufe des 19. Jahrhunderts die Militärs „ungeeignet", im Inneren des Landes eingesetzt zu werden, weshalb überall der Aufbau von Polizeien erfolgt. Der oben dargestellte evolutionäre Prozeß zur Konvergenz bei den institutionellen Infrastrukturen des Staates schlägt nun sehr schnell durch, läßt aber auch im Falle der Polizei Spielräume für länderspezifische Variationen, wie man im 4. Kapitel nachlesen kann. „Institutionalisierung moderner Staatlichkeit" bedeutet in diesem Bereich: institutionelle Differenzierung zwischen Militär und Polizei, Spezialisierung und Professionalisierung – die Polizei bezogen auf das Gewaltmonopol, das Militär auf die äußere Sicherheit bzw. Souveränität des Staates.

Die Europäische Union besitzt seit dem Maastrichter Vertrag auch formell Kompetenzen auf dem Gebiet der inneren Sicherheit, wenngleich die dritte Säule[248] zunächst nur „intergouvernemental" eingerichtet worden ist und das institutionelle Korrelat in Gestalt von *Europol* nur investigative Aufgaben erhielt, also keine Zugriffsrechte[249]. Die „Globalisierung der

---

horst/Wolfgang R. Köhler/Matthias Lutz-Bachmann 1999 (Hrsg.): Recht auf Menschenrechte. Frankfurt am Main: Suhrkamp; *Winfried Brugger 1998:* Menschenrechte und Staatenwelt. In: Christine Chwazsza/Wolfgang Kersting (Hrsg.), Politische Philosophie der internationalen Beziehungen. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 153–203.

247 *Bernhard Zangl/Michael Zürn 1997:* Die Auswirkungen der Globalisierung auf die Sicherheit in der OECD-Welt. In: Ekkehart Lippert/Andreas Prüfert/Günther Wachtler (Hrsg.), Sicherheit in der unsicheren Gesellschaft. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 157–188; noch nie in der Geschichte der modernen Staatenwelt habe der Nationalstaat seine Verteidigungsfunktion, d. h. den Schutz vor militärischen Bedrohungen durch andere Staaten, effektiver erfüllt als heute: „Die OECD-Staaten vermitteln am Ende des 20. Jahrhunderts ein historisch noch nie dagewesenes Maß an Sicherheit vor militärischen Bedrohungen durch andere Staaten" (S. 167). Auf einen Nenner gebracht: *Staatsinduzierte Bedrohungen nehmen ab, während gesellschaftsinduzierte Bedrohungen und Risiken zunehmen,* so die Autoren S. 176.

248 *Peter-Christian Müller-Graf 1995:* Die Europäische Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres (JIZ). In: Ole Due/Marcus Lutter/Jürgen Schwarze (Hrsg.), Festschrift für Ulrich Everling, Bd. II. Baden-Baden: Nomos, S. 925–944.

249 *Hartmut Kaelble 1993:* Supranationalität in Europa seit dem Zweiten Weltkrieg. In: Heinrich August Winkler/Hartmut Kaelble (Hrsg.), Nationalismus – Nationalitäten – Supranationalität, a. a. O., S. 189–206; für die Staatlichkeit fehle der Union eine eigene Außen- und Sicherheitspolitik, sie habe keine Institutionen dafür wie Außen- und Verteidigungsministerien oder eine Armee; zweitens habe sie keine volle innere Souveränität, weil sie über keine eigene Polizei verfüge und auch nicht über ein allgemeines Weisungsrecht gegenüber den Behörden der Mitgliedstaaten, so der Autor.

Kriminalität" einerseits, das Fehlen von Binnengrenzen im Schengener-Raum[250] andererseits, werden die Europäisierung der Polizeien weiter vorantreiben, also die Ausrichtung der einzelstaatlichen Polizeien auf Europa, wobei der föderale Charakter der Polizei grundsätzlich erhalten bleiben wird – wie in der Bundesrepublik oder in den USA auch –, zum andern steht vermutlich der Ausbau von Europol zu einem europäischen FBI bevor[251].

Im Bereich der äußeren Souveränität geht es für den Nationalstaat ums Eingemachte[252]: Ein Staat verliert seine „Staatlichkeit", wenn er sein „nationales Interesse" im Weltsystem nicht mehr zur Geltung bringen und seine Beziehungen zu anderen Staaten nicht mehr autonom bestimmen kann. Die grundsätzlich anarchische Struktur des Staatensystems veranlaßt jeden Staat zu militärischen Vorkehrungen gegen mögliche gewaltsame Übergriffe oder auch nur Bedrohungen, die von anderen Staaten ausgehen können, deren Unberechenbarkeit zwar nicht unbedingt zu *worst-case scenarios* zwingt, aber doch zu militärisch-strategischen Überlegungen, einschließlich der Entscheidung über die Opportunität von Militärbündnissen. – Mit dem Beginn des Kalten Krieges verwandelte sich die Sicherheitsproblematik in Europa in geradezu dramatischer Weise: innerhalb der Blöcke bestand de facto zwischen den Staaten kein Sicherheitsdilemma mehr, gleichzeitig wäre Europa im Falle einer „heißen" Konfrontation der Supermächte zu einem einzigen Kriegsschauplatz geworden und hätte mehr oder weniger hilflos den eigenen vollständigen Untergang hinzunehmen gehabt. Mit anderen Worten, kein Staat Europas hatte auch nur die geringste Chance, die eigene Sicherheit mit *eigenen*

---

250 *Astrid Epiney 1998:* Die Übernahme des „Schengen-Besitzstandes" in die Europäische Union. In: Waldemar Hummer (Hrsg.), Die Europäische Union nach dem Vertrag von Amsterdam. Wien: Manz, S. 103–124.

251 *Jörg Monar 1998:* Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts: Die Innen- und Justizpolitik nach Amsterdam. In: Mathias Jopp/Andreas Maurer/Otto Schmuck (Hrsg.), Die Europäische Union nach Amsterdam. Analysen und Stellungnahmen zum neuen EU-Vertrag. Bonn: Europa Union Verlag, S. 127–154: EUROPOL erhielt Aufgaben, die teilweise deutlich über Informationsbeschaffung hinausgehen, soll auch bei operativen Aktionen unterstützend tätig werden können und in speziellen Fällen selbst Ermittlungen aufnehmen, so der Autor, S. 131; problematisch sei aber die „Flexibilisierung", z. B. was den Schengener Besitzstand betrifft, so stehen Großbritannien und Irland außerhalb, können aber „jederzeit" die Integration beantragen. Trotzdem: „Durch den Vertrag von Amsterdam wird der einheitliche Binnenmarkt der EG durch ein effizienteres Rechtssystem der Innen- und Justizpolitik flankiert, das dazu beiträgt, daß der Raum ohne Binnengrenzen nicht zu einem Raum grenzenloser Kriminalität wird" (S. 153).

252 *Hanns W. Maull 1997:* Sicherheitspolitik im Spannungsfeld zwischen Globalisierung und Anarchisierung der internationalen Politik. In: Rolf H. Hasse (Hrsg.), Nationalstaat im Spagat, a. a. O., S. 155–178; Sicherheitspolitik sei nicht nur die vornehmste, „sondern auch die äußerst exklusive Domäne nationalstaatlicher Gestaltung", so Maull S. 157 f. Maull differenziert allerdings nicht, wie ich im Text, zwischen der Sicherheitspolitik im Inneren eines Landes über das „Gewaltmonopol" (Polizei), und der äußeren Sicherheit, für die institutionell nur das Militär in Frage kommt.

Mitteln gewährleisten zu können, und insofern war die Souveränität in Sicherheitsfragen längst fiktiv geworden; die Sicherheit Westeuropas lag in den Händen der NATO, einer kollektiven und transatlantischen Verteidigungsorganisation unter der unbestrittenen Führung der USA, weshalb manche amerikanische Politiker nicht ohne Zynismus anmerken, Europa sei eben ein „Protektorat der USA".

Die friedliche Auflösung der Sowjetunion 1989/90 wäre vermutlich ohne den KSZE-Prozeß (ab der Mitte der 1970er Jahre) kaum so möglich gewesen, und auch gegenwärtig gibt es zur OSZE[253] als Plattform für den gesamten Raum zwischen Vancouver und Wladiwostok keine Alternative; im Gegenteil, die Sicherheitslage hat sich ja von Osteuropa bis nach Zentralasien ziemlich *verschlechtert*, nicht zuletzt aufgrund des Aufschwungs diverser Nationalismen[254]. Der Zerfall Jugoslawiens sowie die daran anschließende Eskalation der Gewalt, die bis zur Intervention der NATO im Zuge der Kosovo-Krise 1999 nicht beendet werden konnte, haben auch so manchem Pazifisten die Augen geöffnet für den seltener werdenden, aber immer noch möglichen Fall, daß die Malevolenz[255] der Regierung eines Staates ein Friedensregime wie das der OSZE zur Ohnmacht verurteilen kann, und die Europäer – sehr zum Mißfallen der Weltöffentlichkeit – den Fall so lange fehlbehandelten, bis in Rambouillet die Verhandlungsvertreter Jugoslawiens mit verschmitztem Lächeln den Fernsehkameras das Scheitern der Vermittlung bekanntgaben, obwohl die Drohung mit Gewalt für genau diese Situation im Raume stand. „Coercive diplomacy"[256] braucht Glaubwürdigkeit, welche die Europäer aber zu diesem Zeitpunkt längst verspielt hatten.

---

253 *Kurt P. Tudyka 1997:* Die Institutionalisierung einer Sicherheitsgemeinschaft für Europa im hegemonialen Wandel: Von der KSZE zur OSZE. In: Thomas König/Elmar Rieger/Hermann Schmitt (Hrsg.), Europäische Institutionenpolitik. Frankfurt am Main/New York: Campus, S. 317–334; *Heinrich Schneider 1991:* Gesamteuropäische Herausforderungen an eine Europäische Union. In: Rudolf Wildenmann (Hrsg.), Staatswerdung Europas? Optionen für eine Europäische Union. Baden-Baden: Nomos, S. 41–144.

254 *Gert-Joachim Glaeßner 1994:* Der Weg nach Europa nach dem Ende des Kommunismus. In: Gert-Joachim Glaeßner/Klaus Sühl (Hrsg.), Auf dem Weg nach Europa, a. a. O., S. 31–56, hier S. 39: „Die Rückkehr der ehemaligen sozialistischen Länder nach Europa vollzog sich im Zeichen des Nationalismus." Siehe auch die kritischen Beiträge in *Jürgen Elsässer et al. 1994:* Krisenherd Europa. – Nationalismus – Regionalismus – Krieg. Göttingen: Verlag Die Werkstatt.

255 *Reimund Seidelmann 1998:* Kants „Ewiger Friede" und die Neuordnung des europäischen Sicherheitssystems. In: Klaus Dicke/Klaus-Michael Kodalle (Hrsg.), Republik und Weltbürgerrecht. Weimar/Köln/Wien: Böhlau, S. 133–180, hier S. 172, im Falle von „Malevolenz" verlieren völkerrechtlich verbindliche Regeln ihre Wirksamkeit und ist Gewalt wohl unvermeidlich, so im Falle Jugoslawiens nach 1991.

256 *Gordon A. Craig/Alexander L. George 1995:* Force and Statecraft, a. a. O., S. 196 ff., zum Begriff „coercive diplomacy", also einer Diplomatie der Gewaltandrohung.

Krieg zwischen den *Staaten* der Europäischen Union hält eigentlich niemand mehr für möglich[257]. Umso erstaunlicher ist es, daß die Länder ihre militärische „Landesverteidigung" nach wie vor so organisieren, als ob sich seit der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts nichts geändert hätte. Im Hinblick auf die Sicherheitslage in Europa darf man wohl von *armies without war* sprechen[258], deren Sinn längst nicht mehr in der „Landesverteidigung" zu suchen ist, sondern in der Pflege der Fiktion von der Souveränität des Nationalstaates[259]. Diese Art von Souveränitätspflege liegt aber ideologisch ganz auf der Linie des schon diskutierten „nationalen Ressentiments", dessen Bestreben in der Erhaltung – etwas zynisch formuliert – und Bewahrung alter Landkarten besteht, wo noch die Landesgrenzen eingezeichnet sind, die man im Kriegsfall zu verteidigen hätte[260]. Anders ist es nicht zu erklären, daß jedes Land darauf besteht, eigene Geschwader an Kampfflugzeugen, eigene Panzerbataillone, eigene Artillerie und Infanterie usw. haben zu müssen, während Europa außer den organisatorischen Ansatzpunkt der „Westeuropäischen Union" (WEU), den „Eurocorps"[261] und Absichtserklärungen

---

257 *Dieter Senghaas 1994:* Europa – ein friedenspolitischer Entwurf. In: Gert Brüggemeier (Hrsg.), Verfassungen für ein ziviles Europa. Baden-Baden: Nomos, S. 5–22, allerdings mit einem „Negativszenario" der Regression zu Zuständen der 1920er und 1930er Jahre; für ganz ausgeschlossen hält man dies also nicht.

258 *Wilfried von Bredow 1994:* Turbulente Welt-Ordnung. – Internationale Politik am Ende des 20. Jahrhunderts. Stuttgart/Berlin/Köln: Kohlhammer, S. 107 zu den „armed forces in a warless society"; siehe auch *Ulrich Beck 1993:* Der feindlose Staat. Militär und Demokratie nach dem Ende des Kalten Krieges. In: Siegfried Unseld (Hrsg.), Politik ohne Projekt? Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 106–122.

259 „The territorial state no longer wields exclusive authority within its borders. It is no longer sovereign. ... The territorial state has lost its power to protect. Functional integration has torn it asunder. It is retrievable only within a broader framework than that of the territorial state", so *Johan Jorgen Holst 1994:* Ambiguity and Promise. The Security Order in Europe in a Period of Transition: Patterns and Trends. In: Bernhard von Plate (Hrsg.), Europa auf dem Wege zur kollektiven Sicherheit? A. a. O., S. 13–28, hier S. 26.

260 *Gert Nicolaysen 1995:* Der Nationalstaat klassischer Prägung hat sich überlebt. In: Ole Due/Marcus Lutter/Jürgen Schwarze (Hrsg.), Festschrift für Ulrich Everling, Bd. II, a. a. O., S. 945–957: „Die Grenzen in der Union sind insofern heute eher vergleichbar mit den Landesgrenzen innerhalb der Bundesrepublik oder sogar mit den Grenzen von Städten und Gemeinden, als mit der klassischen Staatsgrenze, die mit Sicherungen, Befestigungen, Mauern versehen war, um die Kontrollen zu ermöglichen, deren Sicherheit gegen ‚Verletzungen' auch mit der Schußwaffe verteidigt wurde" (S. 948). Siehe auch im selben Band *Daniel Thürer 1995:* Demokratie in Europa: Staatsrechtliche und europarechtliche Aspekte, S. 1561–1573, insbes. S. 1565: Es sind „im Rahmen des *Europäischen Gemeinschaftsrechts* große Bereiche der traditionellen Außenpolitik in *europäische Innenpolitik* überführt worden" (Hervorhebungen im Original), so der Autor unmißverständlich.

261 *Manfred R. F. Gerber 1998:* Keynote Speech: The Role of Multinational Forces. In: Werner Kaltefleiter/Ulrike Schumacher (Hrsg.), The Rise of a Multipolar World. Frankfurt am Main: Peter

im Rahmen der GASP nichts vorzuweisen hat[262]. Im Kontext der nationalstaatlichen Souveränitätspflege spielen überdies die sattsam bekannten Rivalitäten zwischen Großbritannien und Frankreich eine nicht unbedeutende Rolle: Großbritannien steht an der Spitze der Ländergruppe der „Atlantic firsters" (GB, Niederlande, Dänemark, Portugal), die an einer Stärkung der NATO interessiert ist[263], Frankreich führt die Länder der „Europe firsters" an und wäre bereit, sich als Atommacht zu europäisieren, wenn – ja wenn – die anderen Länder ein militärisch von Frankreich dominiertes Europa gut fänden[264]. Deutschland versucht mit der Position der „zwei Standbeine" zu vermitteln: Europa brauche über die NATO den atomaren Schutz der USA, müsse aber die Abhängigkeit von den USA durch den Aufbau eigener militärischer Handlungsfähigkeiten verringern. „Abhängigkeit von der NATO" bedeutete bislang ja in der Tat, Europas Sicherheit in die Hände des amerikanischen Kongresses zu legen, von dem man weiß, daß die Fraktion der Republikaner amerikanische überseeische Engagements drastisch reduzieren möchte. Zwischenzeitlich begnügt sich die deutsche – und auch

---

Lang, S. 9–18; man stehe erst am Beginn: „European Armed Forces, embedded into NATO, are hopefully the final result of this process" (S. 18).

262 *Elfriede Regelsberger/Mathias Jopp 1998:* Die Stärkung der Handlungsfähigkeit in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. In: Mathias Jopp/Andreas Maurer/Otto Schmuck (Hrsg.), Die Europäische Union nach Amsterdam. Bonn: Europa Union Verlag, S. 155–170: Die Integration der WEU in die Union scheiterte am Widerstand Großbritanniens und an den Vorbehalten der neutralen und nichtpaktgebundenen Länder. In einer Entschließung des EP zum Vertrag unterstreicht es „insbesondere, daß die Perspektive der Entwicklung einer gemeinsamen Verteidigung, insbesondere die Solidarität unter den Mitgliedstaaten bei Bedrohungen oder Verletzung der Außengrenzen verstärkt werden muß, wobei die Aufnahme der sogenannten Petersberg-Aufgaben in den Vertrag als einen wichtigen Schritt in Richtung einer gemeinsamen europäischen Sicherheitspolitik zu begrüßen ist, die über eine operative Kapazität verfügt, welche von der Westeuropäischen Union (WEU) bereitgestellt wird", d. h., man sollte hier das EP arbeiten lassen. Siehe auch *Peter Gilsdorf 1998:* Institutionelle und materielle Reformen im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. In: Waldemar Hummer (Hrsg.), Die Europäische Union nach dem Vertrag von Amsterdam. Wien: Manz, S. 239–258.

263 *James B. Steinberg 1994:* Overlapping Institutions, Uninsured Security: The Evolution of the Post-Cold War Security Order. In: Bernhard von Plate (Hrsg.), Europa auf dem Weg zur kollektiven Sicherheit? Konzeptuelle und organisatorische Entwicklungen der sicherheitspolitischen Institutionen Europas. Baden-Baden: Nomos, S. 49–69, hier S. 60 zu den „Atlantikern".

264 Dies entspricht nicht mehr ganz dem neuesten Stand der Dinge, denn Frankreich sucht über die WEU sowohl eine Annäherung an die NATO, hat die Unentbehrlichkeit der amerikanischen Führung anerkannt – dies zeigten die Einsätze in Bosnien und im Kosovo zu eindeutig – und sieht nun immer deutlicher davon ab, europäische Parallelstrukturen zur NATO zu fordern, d. h., Frankreich akzeptiert eine „europäisierte NATO", siehe *Ronald Tiersky 1998:* France, CFSP, and NATO. In: Pierre-Henri Laurent/Marc Maresceau (Hrsg.), The State of the European Union, Vol. 4: Deepening and Widening. Boulder/London: Lynne Rienner, S. 177–190.

österreichische – Militärpolitik, über „Reformen“ zunächst einmal die alten nationalstaatlichen Strukturen zu *bewahren*[265].

Legen wir unsere Apparate-Definition des Staates an das Gebilde der Europäischen Union an, so ist wegen des Fortbestandes der segmentären Differenzierung (der nationalstaatlichen Militärapparate) der Mitgliedstaaten nur die Unstaatlichkeit der Union zu konstatieren. An Eigenstaatlichkeit würde die Union erst gewinnen, wenn es so etwas wie ein europäisches Pentagon gäbe (d. h., die einzelstaatlichen Verteidigungsministerien hätten zu verschwinden), die militärischen Kommandostrukturen müßten gegenüber den Mitgliedstaaten verselbständigt und die Infrastrukturen auf die gesamteuropäische Sicherheitslage ausgelegt wären, so z. B. im Bereich der erforderlichen Waffensysteme usw. Zur Zeit ist noch nicht absehbar, wie lange man noch die antiquierten „Landesverteidigungspolitiken“ der Länder in einem Europa ohne Binnengrenzen wird verteidigen können[266] – die Kritik an diesen ineffektiven, aber teuren[267] *armies without war* wird sich aber vermutlich intensivieren, denn in der Weltgesellschaft ist Europa: ökonomisch ein Gigant, militärisch aber ein Zwerg. Die Frage, ob diese Diskrepanz auch Risiken birgt, muß gestellt und diskutiert werden, und dann wird sich erweisen, ob nationalstaatliche Militärpolitiken oder ein militärischer Leviathan Europa die angemessene Antwort bietet[268].

---

265 So ist die deutsche Bundeswehr nach wie vor auf eine mögliche Panzerschlacht rund um Berlin gegen die rote Armee ausgerichtet, ist das österreichische Bundesheer für eine Panzerschlacht im Marchfeld ausgerüstet worden, bekennen sich führende Politiker zur Aufgabe des Bundesheeres im Sinne der „Landesverteidigung“ usw., siehe nur *Heinz Fischer 1998:* Österreichs Sicherheitspolitik im Hinblick auf NATO und WEU. In: Österreichisches Jahrbuch für Politik '97: 117–130; da kann man nur fragen: Wie viele Panzer, Kampfgeschwader etc. braucht im Vergleich „Little Rock“ (Arkansas, USA) für seine „Landesverteidigung“?

266 Bezeichnenderweise sind die Verteidigungsminister die einzigen, für die es keinen „Rat“ auf europäischer Ebene gibt; die Ansätze für eine auf Europa ausgerichtete „Institutionspolitik“ sind dennoch unübersehbar, siehe *Joseph I. Coffey 1998:* WEU After the Second Maastricht. In: Pierre-Henri Laurant/Marc Mareseau (Hrsg.), The State of the European Union, Vol. 4, a. a. O., S. 113–132.

267 Schon in den 1980er Jahren wurde in Gutachten auf die Synergie-Effekte und Kostenvorteile einer gesamteuropäischen Verteidigung hingewiesen, so *Dieter Biehl 1991:* Die EG-Finanzverfassung: Struktur, Mängel und Reformfähigkeiten. In: Rudolf Wildenmann (Hrsg.), Staatswerdung Europas? A. a. O., S. 378, zur Reduzierung von Ressourcenkosten.

268 Vgl. *Heinrich Schneider 1998:* Das OSZE-Seminar 1998. Verteidigungspolitik und Militärdoktrinen. Ein Beitrag zur sicherheitspolitischen Bestandsaufnahme in Europa und ein Anstoß zum Nachdenken in Österreich. In: Erich Reiter (Hrsg.), Österreich und die NATO. Graz/Wien/Köln: Styria. S. 113–162, hier S. 118 f., zum „Wandel der europäischen Sicherheitslage“ aus der Sicht der Militärs und S. 136 zu den Konsequenzen im Sinne einer weitgehenden „Ablösung der nationalen Militärpolitik durch eine grundsätzlich staatenübergreifende“. – Dazu wäre anzumerken: Die Attraktivität der NATO besteht insbesondere für die „Nationalisten“ unter den Europäern darin,

Der moderne Staat ist wesentlich Steuerstaat[269]. Die meisten Staatstheorien behandeln diesen elementaren Sachverhalt entweder überhaupt nicht oder nur am Rande. Auch in diesem Punkt leistet die historisch-komparative Methode Vorzügliches: Vormoderne Gesellschaften waren „politically embedded economies" in dem Sinne, daß es für die politischen Herrschaftsinstanzen mehr oder weniger „unbegrenzten" Zugriff auf die Wirtschaft gab, sei es in Form der Aneignung von materiellen Gütern oder sei es in Form von Geboten und Verboten, wobei hinter beiden Arten der „Intervention" in der Regel die ökonomischen Eigeninteressen der politisch herrschenden Klasse standen, die ihren Reichtum zumeist kaum „produktiv" (als Investitionen) nutzte, sondern als Konsum verausgabte[270]. Variationen zu diesem Thema enthält auch das erste Kapitel zum „neopatrimonialen Staat" so mancher Entwicklungsländer der Gegenwart.

„The European Miracle"[271], der Durchbruch der Moderne in Europa und dessen Aufstieg zur führenden Wirtschaftsmacht der Welt, wird in der Literatur je nach Perspektive ganz unterschiedlich erklärt: Im Rahmen der Kapitalismustheorie z. B. über Prozesse der „ursprüng-

---

daß die NATO als eine intergouvernementale Organisation keinen Souveränitätsverzicht der Mitgliedstaaten erfordert, während die Strategie der Integration von EU und WEU gerade die Schiene für eine supranationale Organisation einer im strengen Sinn „europäischen Verteidigung" legen sollte. So wie es derzeit aussieht, wäre die WEU aber nur als eine „europäisierte NATO" durchsetzbar, weil die elf Mitgliedstaaten von EU und NATO kein Interesse haben, Parallelstrukturen zur NATO aufzubauen. Darauf müssen sich die „neutralen" oder „nichtpaktgebundenen" Länder Österreich, Irland, Schweden und Finnland relativ rasch einstellen, siehe die Beiträge in *Günther Bächler 1994 (Hrsg.):* Beitreten oder Trittbrettfahren? Die Zukunft der Neutralität in Europa. Zürich: Verlag Rüegger. *Paul Luif 1999:* Österreich. In: Werner Weidenfeld (Hrsg.), Europa-Handbuch. Gütersloh: Bertelsmann, S. 183–195; es sei weitgehend akzeptiert, daß Neutralität als Nichtteilnahme an militärischen Bündnissen und als Nicht-Stationierung fremder Truppen zu verstehen sei und Österreich seinen Neutralitätsstatus einseitig beenden könne (S. 193). Vgl. dagegen *Michael Schweizer 1995:* GASP und dauernde Neutralität Österreichs. In: Ole Due/Marcus Lutter/Jürgen Schwarze (Hrsg.), FS Everling, Bd. II, a. a. O., S. 13–79–1391, insbes. S. 1380 zu den völkerrechtlichen Implikationen des Neutralitätsstatus. Zum historischen Hintergrund der österreichischen Neutralität siehe *Gerald Stourzh 1998:* Um Einheit und Freiheit. Staatsvertrag, Neutralität und das Ende der Ost-West-Besetzung Österreichs 1945–1955. 4., völlig überarb. Auflage. Wien/Köln/Graz: Böhlau.

269 *Klaus Vogel 1987:* Der Finanz- und Steuerstaat. In: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. IV, Heidelberg: C. F. Müller, S. 1151–1186.

270 *Margaret Levi 1988:* Of Rule and Revenue. Berkeley/Los Angeles/London: Univ. Cal. Press; *John Haldon 1993:* The State and the Tributary Mode of Production. London/New York: Verso; der *locus classicus* ist natürlich *Karl Polanyi 1978:* The Great Transformation. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

271 *Douglass C. North/Paul Thomas 1973:* The Rise of the Western World. – A New Economic History. Cambridge/New York: Cambridge Univ. Press.

lichen Akkumulation", der Ausbeutung von „Peripherien", technische Innovationen (maschinelle Produktion, Nutzung neuer Formen von Energie) usw. Ich habe mich im 5. Kapitel an die „Theorie der institutionellen Ökonomie" angelehnt, die besagt, es sei in erster Linie auf zwei Faktoren angekommen: 1. Sicherung der *Property Rights*, und 2. Senkung der Transaktionskosten. Beide Faktoren sind aber in gewisser Weise abhängig von der Durchsetzung von *Steuern* als wichtigster Form der Staatsfinanzierung, also z. B. bei der Frage der „Property Rights": Unter vormodernen Verhältnissen gibt es keine Sicherheit des Privateigentums; in Europa mutiert jedoch die politische Herrschaft von einer Instanz der potentiellen Bedrohung des Eigentums zu einem *Garanten* des Eigentums, obwohl sich der konstituierende Staat ebenfalls den Zugriff auf einen gewissen Teil des privaten Vermögenszuwachses der Wirtschaftssubjekte vorbehalten muß. Die Auflösung des Rätsels sind Steuern; mit anderen Worten: die funktionale Differenzierung zwischen Wirtschaftssystem und politischem System setzt den „Steuerstaat" und geordnete Staatsfinanzen voraus.

Sowohl die Beschlußfassung über Steuern als auch über die Ein- und Ausgaben des Staates (Budget) liegt in England seit der Glorious Revolution fest in den Händen des Parlaments[272]. Das Budgetrecht wird später auch in den Ländern auf dem Kontinent zum wichtigsten Hebel der Parlamentarisierung der Staatsleitung. Mit der Gründung der *Bank of England* (1695) erhält England als erstes Land die modernste Form der Staatsfinanzierung über Kredite (financial revolution), während andere Länder noch relativ lange – insbesondere in Kriegszeiten – zu wirtschaftsstörenden Manipulationen greifen müssen, die kreditbasierte Kriegsfinanzierung stellt überhaupt eines der wichtigsten Kapitel der Modernisierungskonkurrenz im europäischen Staatssystem dar[273]; man denke an die Erfindung der „progressiven Einkommenssteuer" während der Napoleonischen Zeit durch die britische Regierung, oder an die fatalen Folgen der Kreditfinanzierung des Ersten Weltkrieges durch die deutsche Regierung usw. Einige Details sind im 5. Kapitel zu finden.

Gemessen am Kriterium „Steuerstaat" liegt die Unstaatlichkeit der Union gleichfalls auf der Hand[274]: Sie finanziert sich im wesentlichen über Beiträge der Mitgliedsländer und verfügt über keine eigene Steuerbasis. Dabei fallen die Parallen zu den USA und zum Deutschen Reich nach 1871 ins Auge: Die erste „federal tax" konnte in den USA nur mit größter Mühe und erst nach einer Verfassungsänderung zu Beginn des 20. Jahrhunderts endgültig durchgesetzt werden[275], das Deutsche Reich blieb ebenfalls eine Zeitlang „Kostgänger der Länder",

---

272 *John Brewer 1988:* The Sinews of Power. – War, Money and the English State 1688–1783. Cambridge, Mass.: Harvard Univ. Press.

273 *Michael Mann 1991:* Geschichte der Macht. Frankfurt am Main/New York: Campus, Bd. 2, S. 305.

274 Siehe jedoch *Sabine Bohnet-Joschko 1996:* Leviathan Europa? Föderalistische und institutionelle Aspekte der Staatswerdung Europas. Marburg: Metropolis-Verlag, fast ausschließlich zu den Finanzen der EU.

275 *Sven Steinmo 1993:* Taxation and Democracy. New Haven/London: Yale Univ. Press, insbesondere Kap. 3 „The Emergence of Modern Taxation 1800–1920", zu den USA S. 73 ff.

war also auf die „Matrikularbeiträge" der Länder angewiesen und auf die Einnahmen aus Wirtschaftsbetrieben im Staatsbesitz (Eisenbahnen)[276]. Daraus läßt sich schließen: Die fehlende Steuerbasis zählt doch nur zu den Anfangsschwierigkeiten des Integrationsprozesses, und die bereits angelaufene Diskussion über eine „EU-Steuer" deutet darauf hin[277], daß dieses Manko an Eigenstaatlichkeit[278] der Union ohnehin bald beseitigt werden wird. Die Parlamentarisierung des Budgetrechts hat ebenso stattgefunden wie die Kontrolle durch Parlamentsausschuß und Rechnungshof.

In der Regel erfolgt der Integrationsprozeß in nervenden kleinen Trippelschritten, die der Öffentlichkeit immer wieder als „Durchbruch", „großer Schritt nach vorne" oder dergleichen verkauft werden müssen. Von dieser Regel gab es in der jüngsten Geschichte eine einzige, aber bemerkenswerte Ausnahme, nämlich die Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion durch die Einführung des *Euro*. Ungeachtet der sonstigen Problematik der Politik der „negativen Integration" zur Herstellung der vier Freiheiten des Binnenmarktes bedeutet der Euro erstmals – seit der Gründung der Montanunion und der EWG – wieder einen entscheidenden Souveränitätsverzicht der Mitgliedsländer auf einem traditionell wichtigen Gebiet: „Souverän ist, wer Geld drucken darf" oder „Geldhoheit ist Staatshoheit" hießen alte Devisen[279]. Nun könnte man argumentieren, angesichts der Globalisierung der Finanzmärkte war der Souveränitätsverlust ohnehin bereits eingetreten bzw. hatten insbesondere die kleineren Län-

---

276 *Herbert Timm 1987:* Wandlungen der Besteuerung seit dem vorigen Jahrhundert. In: Karl Häuser (Hrsg.), Wandlungen der Besteuerung. Berlin: Duncker & Humblot, S. 11–58; *D. E. Schremmer 1989:* Taxation and Public Finance: Britain, France, and Germany. In: Peter Mathias/Sidney Polland (Hrsg.), The Cambridge Economic History of Europe, Vol. VIII. Cambridge u. a.: Cambridge Univ. Press, S. 315–494.

277 *Stanislaw Tillich 1998:* Haushalt und Finanzen der Europäischen Union. In: Günter Rinsche/Ingo Friedrich (Hrsg.), Weichenstellung für das 21. Jahrhundert. – Erfordernisse und Perspektiven der europäischen Integration. Köln/Weimar/Wien: Böhlau, S. 235–238; einer der ökonomisch akzeptabelsten Vorschläge sei jener des ehemaligen CDU-Europaabgeordneten Horst Langes, der sich für eine Mehrwertsteuer als Grundlage für eine Unionssteuer ausgesprochen habe, so der Abgeordnete.

278 „Wenn die Union Steuerhoheit erhält und das Recht, Euroanleihen aufzunehmen, wäre im Prozeß der Staatswerdung der Rubikon überschritten", so *Wolfgang Kowalsky 1997:* Projekt Europa, a. a. O., S. 212.

279 *Ingolf Pernice 1995:* Das Ende der währungspolitischen Souveränität Deutschlands und das Maastricht-Urteil des BVerfG. In: Ole Due/Marcus Lutter/Jürgen Schwarze (Hrsg.), Festschrift für Ulrich Everling, Bd. II, a. a. O., S. 1057–1070; siehe auch *Rolf Knieper 1991:* Nationale Souveränität. Versuch über Ende und Anfang einer Weltordnung. Frankfurt am Main: Fischer, S. 98 f., zum Geld als „Herzstück nationaler Souveränität", allein schon die Symbolik der Einprägung des Konterfeis der Herrscher auf die Münzen verweise auf die Münze als „Zeichen der Souveränität schlechthin", während heute mit der Denationalisierung des Geldes und der Geldpolitik die Verbindung von Geld und Territorialstaat gebrochen sei (S. 100 f.).

der wie Österreich ihre Währung an die D-Mark gebunden, d. h., es war in Wirklichkeit nicht schwer, auf etwas zu verzichten, was man schon vor längerer Zeit verloren hatte. Dieser an sich „rationale" Standpunkt übersieht aber, daß es dem „nationalen Ressentiment" auf etwas anderes ankommt, was es nicht verlieren will, nämlich auf Identität[280]: Deutschland hätte auf die D-Mark *nicht* verzichten müssen, im Gegenteil den DM-Patriotismus nach der Wiedervereinigung sogar genießen können[281] – natürlich nur zu Lasten des übrigen Europa; Frankreich fürchtete wohl ein von der D-Mark dominiertes Europa und drängte auf eine Politik zugunsten des ECU. Großbritanniens schmerzhafter Abschied von einer langen, großen Tradition als Finanzzentrum der Welt steht noch bevor[282]. Für die Wirtschaft aber ist der Euro enorm wichtig, denn hier kommt es ganz unsentimental auf etwas anderes an: auf die Senkung der Transaktionskosten im weltweiten Wettbewerb[283].

Bürokratische Verwaltung als Kernstruktur des Staates. Die Bürokratie beherrscht das Erscheinungsbild des modernen Staates in einem so hohen Maße, daß manche Autoren den Staat überhaupt gleichsetzen mit der Ämterstruktur der Bürokratie. Das vorliegende Buch legt dagegen großen Wert auf die viel komplexere Binnendifferenzierung des Staates. Zum

---

280 *Werner Weidenfeld 1999:* Europa – aber wo liegt es? In: Ders. (Hrsg.), Europa-Handbuch. Gütersloh: Bertelsmann, S. 19–48, hier mit zuversichtlicher Formulierung für den Euro der Europäer: „Die Währung ist ebenso symbolische wie alltäglich-praktische Bindung, die künftig das Aufeinandergewiesensein der Europäer sinnfällig erfahren lassen kann. Der Euro wird zur Münze der Identität."

281 Die Skepsis der Deutschen gegenüber der Union hing mit der D-Mark zusammen, „war eines der wenigen nationalen Symbole", so *Oskar Niedermayer 1994:* Maastricht und die Entwicklung der öffentlichen Meinung in Europa. In: Gert-Joachim Glaeßner (Hrsg.), Auf dem Weg nach Europa, a. a. O., S. 57–73, hier S. 61. Siehe auch *Olaf Hillenbrand 1999:* Europa als Wirtschafts- und Währungsunion. In: Werner Weidenfeld (Hrsg.), Europa-Handbuch, a. a. O., S. 498–521, hier S. 509 f. zu den „Dramatisierungen" in der deutschen Öffentlichkeit und S. 513 zur „Verschiebungsdebatte"; die Einführung des Euro „wie geplant" ist sicherlich eines der großen Verdienste des damaligen Bundeskanzlers Helmut Kohl.

282 *Daniela Engelmann/Hans-Joachim Knopf/Klaus Roscher/Thomas Risse 1997:* Identität und Europäische Union: Die Diskussion um den Euro in Großbritannien, Frankreich und Deutschland. In: Thomas König/Elmar Rieger/Hermann Schmitt (Hrsg.), Europäische Institutionenpolitik. Frankfurt am Main: Campus, S. 79–95.

283 *Hans-Wolfgang Platzer 1997:* Vom gemeinsamen Markt zur Wirtschafts- und Währungsunion. In: Klaus Dieter Wolf (Hrsg.), Projekt Europa im Übergang? Baden-Baden: Nomos, S. 155–182, hier S. 158 zum „Wegfall der Transaktionskosten", siehe den Beitrag auch zu den oft unterschätzten *Wohlstandseffekten* der Union: Millionen neuer Arbeitsplätze, 1,5 % zusätzliches Wachstum pro Jahr, 3 % Kosteneinsparung, ein Drittel mehr Investitionen, Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der EU-Unternehmen auf den Weltmärkten usw. Siehe auch *Rolf Caesar/Hans-Eckart Scharrer 1994 (Hrsg.):* Maastricht: Königsweg oder Irrweg zur Wirtschafts- und Währungsunion. Bonn: Europa Union Verlag.

einen, weil die Apparate auf unterschiedliche Funktionen bezogen sind, zum andern erlaubt der Ansatz, differentielle Modernisierungsprozesse genauer unter die Lupe zu nehmen. Wenn man so will: Die „Logik der Modernisierung" für die Militär- und Polizei-Apparate, für das Steuer- und Finanzwesen, für das bürokratische Entscheiden und deren informationellen Grundlagen; schließlich für die Ebene der „Staatsleitung" – in jedem Bereich hatten Modernisierungsdefizite oft unterschiedliche Ursachen und unterschiedliche Folgen für die Entwicklung der politischen Systeme, und zwar sowohl im Hinblick auf Probleme innerhalb der Apparatestruktur selbst als auch im Hinblick auf die Leistungsfähigkeit des Staates für die übrige innergesellschaftliche Umwelt.

Im Rahmen des traditionellen Gewaltenteilungsschemas, wonach der Staat gegliedert sei in Legislative, Exekutive und Judikative, wurde die Verwaltung gleichgesetzt mit der Exekutive und definiert als der gesamte Bereich, der nicht zur Legislative und Judikative gehört. Wie im Falle des Begriffs der Volkssouveränität stehen wir auch hier vor dem Problem, daß die geltenden Verfassungen am Schema der Gewaltenteilung orientiert sind und das *Recht* offenbar mit diesem operieren muß, während die Sozialwissenschaften mit ganz anderen Kategorien arbeiten. So wird z. B. die „Trennung von Justizsachen und Verwaltungssachen" als historische Errungenschaft gefeiert, ohne welche moderne Rechtsstaatlichkeit undenkbar wäre. Das Problem ist aber, daß die Differenzierung von Verwaltung und Justiz nicht als Differenzierung *innerhalb* des Staatsapparates verlaufen ist, sondern als Differenzierung von politischem System und Rechtssystem, also im Schema der *funktionalen* Differenzierung zu sehen ist – so jedenfalls die Systemtheorie: Die Justiz befindet sich im Zentrum des Rechtssystems[284], der Staat im Zentrum des politischen Systems. Zugespitzt heißt dies: Die Justiz ist aus dem Staatsbegriff herauszunehmen und kommt deshalb in diesem Buche unter den „Institutionen des Staates" nicht vor. – Auf die „Legislative" komme ich gleich unter dem Titel „Staatsleitung" zurück. Bleibt die sogenannte Exekutive: der Begriff ist zu undifferenziert (das Militär und die Polizei wären als Verwaltung zu verstehen, wo wären die Steuern und Finanzen zuzuordnen?) und unterstellt ein falsches, nämlich ein strikt „instrumentalistisches" Modell von Verwaltung.

Der historische Abschnitt des Kapitels 6 setzt weniger beim Verwaltungs*personal* an, wie in der Verwaltungsgeschichte üblich, auch nicht *herrschaftssoziologisch*, sondern modernisierungstheoretisch, d. h., es geht nicht um die Frage, wie und warum bestimmte Bevölkerungsschichten oder -klassen privilegiert, andere unterdrückt wurden, sondern es interessiert – wie in den anderen Kapiteln auch – die Frage: welchen Anteil hatte die Modernisierung der staatlichen Verwaltung am „Wunder Europa", also am Durchbruch der Moderne (trotz mächtiger, entgegenwirkender Kräfte), und diskutiert diese Frage über den Zusammenhang von „Information und Entscheidung".

---

284 *Niklas Luhmann 1993:* Das Recht der Gesellschaft. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 297 ff., zur „Stellung der Gerichte im Rechtssystem".

Sehr verkürzt und zugespitzt lassen sich die Etappen der Modernisierung der staatlichen Verwaltung folgendermaßen darstellen: Im 18. Jahrhundert heißt Modernisierung im wesentlichen „Entpatrimonialisierung" – etwa plakativ formuliert: „Vom Fürstendiener zum Staatsdiener". Um die enorme Bedeutung dieses Schrittes ermessen zu können, lohnt sich wiederum ein Blick auf den „neopatrimonialen Staat" des ersten Kapitels[285]. In der Literatur wird die Leistungsfähigkeit der staatlichen Verwaltung des 18. Jahrhunderts häufig unterschätzt – hauptsächlich wegen der niedrigen Zahlen von Beamten, der grassierenden Korruption und Vetternwirtschaft usw.; der sog. „absolutistische Wohlfahrtsstaat" absorbierte jedoch fast die gesamte Intelligenz eines Landes, also den Großteil der Universitätsabsolventen, deren Sachverstand erheblich zur Verselbständigung der Verwaltung als eigenständiger Staatsfunktion beitrug. – Im 19. Jahrhundert setzt sich in Gestalt von monokratisch geleiteten Ministerien das Fachprinzip in der Organisation durch und verdrängt weitgehend das Regionalprinzip (Gliederung nach Provinzen) sowie die ineffizienten und oft „verantwortungslosen" Kollegialorgane; ebenso werden die letzten Reste feudaler Herrschaftsstrukturen auf dem Lande beseitigt und durch Lokalverwaltungen ersetzt. – Das 20. Jahrhundert ist das Jahrhundert der quantitativen Expansion der Verwaltungsapparate im Zuge des Auf- und Ausbaus des Sozial- und Wohlfahrtsstaates.

Die Verwaltung der Europäischen Union weicht in zweierlei Hinsicht von den einzelstaatlichen Verwaltungen ab: Zum einen verfügt sie über fast keine Ämter für die Herstellung von Einzelfallentscheidungen, also für den „Vollzug" im klassischen Sinne (Ausnahme: das Europäische Patent*amt*)[286]. Die Brüsseler Bürokratie entspricht dagegen in hohem Maße dem Typus des Steuerungs- oder Regulierungsstaates[287], der die regelungsbedürftigen Materien durch eine Kombination hochqualifizierten Spezialwissens plus flexibler juristischer Regelungstechnik in entscheidungsreife Form bringt. Zum anderen blieb die Bürokratie quantitativ vergleichsweise „schlank"; sie erreicht nicht einmal den Personalstand der Magistrate

285 An dieser Stelle möchte ich nochmal unbescheiden auf den Vorzug dieses Buches hinweisen, der darin besteht, die historisch-komparative Forschung mit der „Comparative-Politics"-Forschung verknüpft zu haben. Studien dieser Art lassen sich an einer Hand abzählen. Ausführlicher zur Verwaltungsgeschichte als „Modernisierung des Verwaltungsapparats" des Staates siehe Kapitel 6.

286 *Reimer von Borries 1995:* Verwaltungskompetenzen der Europäischen Gemeinschaft. In: Ole Due/Marcus Lutter/Jürgen Schwarze (Hrsg.), Festschrift für Ulrich Everling, Bd. I., a. a. O., S. 127–148.

287 *Gunnar Folke Schuppert 1999:* Privatisierung und Regulierung – Vorüberlegungen zu einer Theorie der Regulierung im kooperativen Verwaltungsstaat. In: Martin Nettesheim/Pierangelo Schiera (Hrsg.), Der integrierte Staat. – Verfassungs- und europarechtliche Betrachtungen aus italienischer und deutscher Perspektive. Berlin: Duncker & Humblot, S. 41–76 zur These: „Der moderne Verwaltungsstaat ist notwendig *Regulierungsstaat*" oder „Steuerungsstaat" (Hervorhebung im Original).

größerer Städte wie Wien oder Berlin[288]. Die Brüsseler Bürokratie nutzt allerdings in größerem Stile „ambulante" Beamte der Mitgliedstaaten einerseits und nichtstaatliches Sachverständigenpersonal aus den verschiedensten Bereichen. Für die zweite Hälfte der 1980er Jahre wurden bereits ungefähr 600 Sachverständigengruppen gezählt, die sog. „Komitologie" im Sinne eines ausgesprochenen „Trabantensystems" rund um den engeren Kern der Bürokratie[289].

Die Schlankheit der Bürokratie beruht auf der anderen Seite auch darauf, daß die Europäische Union kein Wohlfahrtsstaat ist und daher keine Sozialpolitik im engeren Sinne betreibt. Die Sozialpolitik bildet zusammen mit der Außen- und Verteidigungspolitik eine der letzten Bastionen nationaler Souveränität, und vermutlich wird dies auch in Zukunft so bleiben. Das „soziale Europa" solle sich auf sozialregulative Politik konzentrieren und die redistributive Sozialpolitik der nationalen und subnationalen Ebene überlassen, so treffend Giandomenico Majone[290].

---

288 *Maurizio Bach 1993:* Vom Zweckverband zum technokratischen Regime: Politische Legitimation und institutionelle Verselbständigung in der Europäischen Gemeinschaft. In: Heinrich August Winkler/Hartmut Kaelble (Hrsg.), Nationalismus – Nationalitäten – Supranationalität, a. a. O., S. 288–308: „Längst hat sich auf europäischer Ebene eine in ihrer körperschaftlichen Ordnung weitgehend autonome, staatsähnliche Verbandsordnung mit *eigener* Souveränität und Legitimität herausgebildet", so der Autor S. 289; Kern der Legitimation sei die „Effizienz" der 30.000 bis 35.000 Beamten, die die Alltagsarbeit leisten, sowie der ca. 20.000 bis 25.000 „ambulanten" Funktionsträger oder „Reisebeamten". „Diese Gruppe bildet im Kern die neue europäische Verwaltungselite", so Bach S. 307.

289 *Arthur Benz 1998:* Postparlamentarische Demokratie? Demokratische Legitimation im kooperativen Staat. In: Michael Th. Greven (Hrsg.), Demokratie – eine Kultur des Westens? 20. Wissenschaftlicher Kongreß der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft. Opladen: Leske + Budrich, S. 201–222, hier S. 215 zum „Modell der losen Arenenkopplung": Kooperation aufgrund von Verhandlungen und in Politiknetzwerken dient der *Effektivität staatlicher Steuerung*, parlamentarische Arenen der Abbildung und *Austragung gesellschaftlicher Interessendivergenzen in der Öffentlichkeit*. Kooperation zielt auf Konsens, parlamentarische Verfahren auf Artikulation von Dissens zwischen Parteien. – So gesehen vermittelt die „halbierte" Demokratie in der Union Legitimation durch Effektivität und Effizienz auf der Output-Seite. Siehe zur Problematik auch *Robert A. Dahl 1994:* A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation. In: Political Science Quarterly 101: 23–34; sowie den Beitrag von *Markus Jachtenfuchs 1997:* Die Europäische Union – ein Gebilde sui generis? In: Klaus Dieter Wolf (Hrsg.), Projekt Europa im Übergang? Baden-Baden: Nomos, S. 15–36: „Die EU steht vor einem Dilemma zwischen Effizienz und Demokratie", so der Autor S. 24, warum allerdings bestimmte Typen von Entscheidungen auf EU-Ebene *prinzipiell* nicht demokratisch kontrollierbar sein sollen, ist mir nicht klar geworden, so aber Jachtenfuchs S. 30.

290 *Giandomenico Majone 1996:* Redistributive und sozialregulative Politik. In: Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hrsg.), Europäische Integration. Opladen: Leske + Budrich, S.

Trotzdem bildet die Brüsseler Bürokratie den Kernbereich der institutionellen Eigenstaatlichkeit der Europäischen Union[291], zu dessen Charakterisierung der Vergleich mit der Preußischen Reformbürokratie zur Zeit Hardenbergs geeignet erschiene, aber das sei nur am Rande bemerkt. Die enorme Leistungsfähigkeit der Verwaltung der Union steht – gemessen am Output – außer Zweifel: Zwischen 10.000 und 15.000 Rechtsakte werden *jährlich* aufbereitet und in Kraft gesetzt; auf dem Gebiet des Wirtschaftsrechts stammt mittlerweile der Großteil aus Brüssel, andere Policy-Bereiche ziehen nach, z. B. der Arbeits-, Umwelt- und Verbraucherschutz. Die Agrarpolitik gehörte von Anfang an zum Politikfeld der Gemeinschaft – wenngleich mit nicht gerade rühmlichen Ergebnissen –, die „Strukturpolitik" als ausgeklügeltes System von Ausgleichszahlungen der reicheren an die ärmeren Länder über den Struktur- und Kohäsionsfonds sowie andere Politikfelder kamen hinzu. Der fortlaufende Kompetenzzuwachs der Union – an welchem vermutlich das sog. Subsidiaritätsprinzip nichts ändern wird – als Folge der Eigendynamik des Integrationsprozesses sowie des Globalisierungsprozesses selbst, läßt meines Erachtens den Schluß zu, daß sich die Waage der „geteilten Souveränität" zwischen Nationalstaat und Union zugunsten der Union neigt, woraus allerdings mit einiger Sicherheit neue Spannungen im Gefüge resultieren werden, d. h., es sind heftige Gegenreaktionen des „nationalistischen Ressentiments" zu erwarten. Diese sind aber nicht von der Bürokratie, sondern von der „Staatsleitung" zu bearbeiten.

Die Staatsleitung – Kompetenzen freier Politikgestaltung. Der Begriff „Staatsleitung" stammt aus der deutschen Staatsrechtslehre und wurde dort entwickelt, um den aus dem oben angesprochenen Gewaltenteilungsschema resultierenden unangemessenen Konsequenzen für die verfassungsrechtliche Stellung von Regierung und Parlament zu entgehen. Rein formal wäre die Regierung der Exekutive zuzurechnen, das Parlament identisch mit der Legislative. De facto ist die Regierung in parlamentarischen Regierungssystemen ein „Ausschuß" der Parlamentsmehrheit, stehen nicht Regierung und Opposition gegenüber, sondern die die Regierung „tragende" und stützende Parlamentsmehrheit und die Minderheit der Opposition, kontrolliert nicht „das" Parlament die Regierung, sondern umgekehrt dominiert die Regierungstätigkeit das parlamentarische Geschehen usw. Den obersten Organen des Staates, d. h. dem Bundeskanzler, den Ministern, der Regierung als Kollektivorgan und dem Parlament, komme daher die Funktion der Staatsleitung „zur gesamten Hand" zu[292], sie sind gewissermaßen gemeinsam verantwortlich für

---

225–247. So schon zuvor *Bernd Schulte 1993:* Die Entwicklung der europäischen Sozialpolitik. In: Heinrich August Winkler/Hartmut Kaelble (Hrsg.), Nationalismus – Nationalitäten – Supranationalität, a. a. O., S. 261–287, insbes. S. 282.

291 *Maurizio Bach 1995:* Ist die europäische Einigung irreversibel? Integrationspolitik als Institutionenbildung in der Europäischen Union. In: Birgitta Nedelmann (Hrsg.), Politische Institutionen im Wandel. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 368–391: „Die europäische Einigung ist offensichtlich ein Prozeß der epochalen ‚Staatswerdung'", so der Autor S. 388 abschließend.

292 *Siegfried Magiera 1979:* Parlament und Staatsleitung in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes. Berlin: Duncker & Humblot. Siehe die Darstellung im 7. Kapitel dieses Buches. Meines

denjenigen Bereich der Politikgestaltung, der nicht schon gesetzlich vorgegeben und geregelt ist, sondern vielmehr erst einer Regelung zugeführt werden soll.

Der Begriff der „Staatsleitung" reflektiert m. E. sehr gut das für moderne Staatlichkeit unabdingbare Erfordernis der Ebenendifferenzierung zwischen programmierendem und programmiertem Entscheiden, wie die Systemtheorie formuliert, womit zugleich die Systemfunktion der Politik angesprochen ist, nämlich die Herstellung kollektiv verbindlicher Entscheidungen. Alle politische Kommunikation läuft letztlich auf den Staat zu, weshalb es auch gerechtfertigt erscheint, den *Staat als Zentrum des politischen Systems* zu bestimmen, obwohl er selbst auch „nur" ein Subsystem im Funktionssystem der Politik sein kann. Die Staatsleitung ist gewissermaßen spezialisiert auf die Abarbeitung derjenigen Regelungsbedarfe, die sich als „Issues" im Agenda-setting-Prozeß der politischen Öffentlichkeit durchgesetzt haben und im Lichte der ideologischen Programme der Mehrheitspartei(en) „positiv" bewertet – also nicht als „unwichtig" selektiert – worden sind. Naturgemäß bewerten die Oppositionsparteien aufgrund ihrer Programmatik anders – zumindest bei den aus ihrer Sicht „wichtigen" Fragen –, weshalb die Staatsleitung keine kompakte Einheit sein kann, sondern im Modus „Vorschlag" und „Kritik" operieren muß. Wegen der Machtkonzentration auf der Ebene der Staatsleitung bzw. wegen der hohen Relevanz der Entscheidungen werden die Vorgänge von der politischen Öffentlichkeit genau beobachtet, verdienen sie in der Tat hohe Aufmerksamkeit, und aus ebendiesem Grunde fällt es den Handelnden hier sehr leicht, sich durch Äußerungen in die Kommunikationssphäre der Öffentlichkeit „einzuklinken".

Diese Zusammenhänge bestehen aber nur in Demokratien. Unter nichtdemokratischen oder vordemokratischen Verhältnissen ist die Staatsleitung anders organisiert und operiert unter ganz anderen Bedingungen. Charakteristisch für den „neopatrimonialen Staat" ist „personal Rule" als Form der Staatsleitung, und zwar so sehr, daß manche Autoren „personal Rule" und „Neopatrimonialismus" überhaupt gleichsetzen als ein- und dasselbe Phänomen, was übertrieben erscheint. „Personal Rule" bezeichnet eine extrem hohe Personalisierung der Staatsleitung, so daß der Staat abhängig wird von persönlichen Eigenschaften bestimmter Amtsinhaber. Gleichfalls wird die Leistungsfähigkeit der Staatsleitung sehr stark eingeschränkt durch die Arbeitskapazitäten einer einzelnen Person. *Personal rule* kann ein Volk in geradezu schicksalshafter Weise ins Verderbnis stürzen, oder die Form einer „Kleptokratie", Herrschaft eines Familienclans (Nepotismus), Klüngelwirtschaft usw. annehmen – immer handelt es sich um „irrationale Elemente" in der Politik, wie Max Weber formulieren würde, und zwar nicht irgendwo am Rande, sondern an den Schalthebeln des Staates; und immer geht es um Machtmißbrauch, manchmal in schier unglaublichen Ausmaßen, wie Kapitel 3 zeigt, sowie um das Risiko von Fehlentscheidungen.

Erachtens stellt der Begriff „Staatsleitung" eine der interessantesten Innovationen in der staatstheoretischen Diskussion dar, allerdings von der Politikwissenschaft noch nicht gebührend berücksichtigt.

„Personal Rule" spielte aber auch im Modernisierungsporzeß des Staatsapparates in der Geschichte Europas eine entscheidende Rolle. „Souveränität" wurde ja in den meisten Ländern als Fürstensouveränität gedeutet, zuletzt im 19. Jahrhundert wieder in der Formel vom „monarchischen Prinzip"; hier allerdings stellte es schon den eigentlichen Engpaß der Modernisierung des Staatsapparates dar, was sich am Beispiel der Habsburgermonarchie besonders gut studieren läßt, die in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts deswegen in einen entscheidenden Modernisierungsrückstand gerät, so jedenfalls die Argumentation im Kapitel 7. In Deutschland verursacht der Kaiser noch in den letzten Jahrzehnten vor dem Ersten Weltkrieg mit seinen Allüren und Ambitionen zu einem „persönlichen Regiment" beträchtliche Verwirrung und Schaden in der Außenpolitik. In Österreich hat der Kaiser den Anspruch, selbst zu regieren, überhaupt nie aufgegeben. In beiden Fällen bestand die Regierung aus primär dem Monarchen verantwortlichen, einzelnen Ministern, die keine Einheit als Kollegialorgan einer „Regierung" im engeren Sinne bildeten, somit gelang auch die Parlamentarisierung der Regierung nicht, leisteten sich die Fraktionen der Parlamente „verantwortungslose" Radikalismen usw. – alles Indizien für Defizite in der Organisation der Staatsleitung.

Anders die Entwicklung in England[293]: Bekanntlich endet dort der Machtkampf zwischen Krone und Parlament mit dem Sieg des Parlaments, zunächst im Bürgerkrieg der 1640er Jahre und dann in der Glorious Revolution, als man mit der Formel vom *King in Parliament* vielleicht zum ersten Mal eine Staatsleitung „zur gesamten Hand" institutionalisiert. Mit der Zunahme der Staatstätigkeit im Verlaufe des 18. Jahrhunderts setzt sich um die Jahrhundertwende die Einsicht durch, daß gegen eine Parlamentsmehrheit nicht regiert werden könne und die Regierung im Parlament verankert sein müsse, um sich auf dauerhaftere Mehrheiten verlassen zu können, kurzum: das Vertrauen des Parlaments wurde wichtiger als das Vertrauen des Monarchen. An diese Reorganisation der Staatsleitung kann dann im 19. Jahrhundert der Demokratisierungsprozeß anschließen, der im 20. Jahrhundert weltweit kopiert wird – ausgenommen jene Länder, die nach dem Vorbild der USA das Präsidialsystem übernehmen, so vor allem die lateinamerikanischen Länder. Die Präsidialverfassung ist in letzter Zeit in besonders scharfer Form in die Schußlinie der Kritik geraten[294], u. a. aus den schon bekannten Gründen: Tendenz zur Personalisierung der Politik, fehlende Parlamentarisierung der Regierung, mangelndes Verantwortungsbewußtsein der Parlamentarier, undisziplinierte und wenig organisierte Parteien usw.

---

293 *Hans-Jürgen Puhle 1999:* Demokratisierungsprobleme in Europa und Amerika. In: Hauke Brunkhorst/Peter Niessen (Hrsg.), Das Recht der Republik. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 317–345, mit der These: „Demokratisierung ist *pfadabhängig*" (Hervorhebung im Original). Dies bestätigt meinen generellen Eindruck: Pfadabhängigkeiten sorgen für Variationen in den politischen Systemen, die Modernisierungskonkurrenz für Konvergenzen, so auch Puhle S. 319: Anfänge bestimmen unterschiedliche Typen, später gibt es Konvergenz, vor allem im 20. Jahrhundert: „Die Systeme werden immer ähnlicher."

294 Literatur in Kapitel 2.

Parlamente können aus staatstheoretischer (Kapitel 7) oder aus demokratietheoretischer (Kapitel 10) Perspektive beleuchtet werden. Die Staatstheorie interessiert sich für Parlamente in erster Linie in ihrer Bedeutung für die Leistungsfähigkeit der Staatsleitung. In dieser Hinsicht hat in der 2. Hälfte des 20. Jahrhunderts ein enormer Professionalisierungsschub bei der Parlamentsarbeit eingesetzt, der sowohl am Ausbau der parlamentarischen Hilfsdienste als auch an der Qualitätssteigerung der *Ausschußarbeit* ablesbar ist. Die Tendenz zum Berufspolitiker sowie die gestiegene Zahl der Akademiker unter den Abgeordneten haben diesen Prozeß gestützt – beide Tendenzen sind aus staatstheoretischer Sicht positiv zu werten, weil sie die Autonomie des Staatsorgans und die „Rationalisierung" oder wenn man will „Technisierung" (im Sinne der Gesetzgebungstechnik) der „normativen Programmierung" stärken, beide Tendenzen sind aus demokratietheoretischer Sicht eher problematisch.

Die Regierungen können sich in großem Stil auf die Zuarbeit der Ministerialbürokratie stützen (im Unterschied zur Opposition); diese Bürokratie repräsentiert im wahrsten Sinn des Wortes das „Gedächtnis des Systems" und sorgt für eine gewisse Kontinuität des Entscheidens; sie pocht zweitens aus eigener Erfahrung auf Administrierbarkeit der Gesetze, woraus sich vermutlich häufig Diskrepanzen ergeben zwischen dem Wünschbaren in der Vorstellungswelt des (Partei-)Politikers und dem Realisierbaren aufgrund der Eigenlogik der nachgeordneten Apparate. Drittens sind die Beamten Spezialisten und wissen: will man Systeme in der Umwelt beeinflussen (steuern), so muß man zunächst einmal Beschreibungen über sie anfertigen. In zunehmendem Maße sind viertens Experten/Repräsentanten aus den verschiedensten gesellschaftlichen Bereichen in den Vorlauf eines Gesetzgebungsprozesses eingebunden, in erster Linie zum Zwecke der Steigerung der Legitimation (Akzeptanz) einer Regulierung.

Legt man die einzelstaatlichen Maßstäbe an die Europäische Union an, so finden wir in Gestalt der Kommission ein Organ, das einer Regierung ähnlich sieht, aber noch keine Regierung im Vollsinne ist, weil sie nur nach dem *Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung*[295] tätig werden darf, ihr also die Kompetenz fehlt, die Kompetenz selbst zu bestimmen (Kompetenz-Kompetenz). Mit jedem Zuwachs an Kompetenzen rückt jedoch die Kommission zu einer echten Unionsregierung auf, während umgekehrt die einzelstaatlichen Regierungen an Gestaltungsfreiheit überall dort einbüßen[296], wo die Kommission – zusammen mit dem Rat –

---

295 *Peter-Christian Müller-Graff 1999:* Die Kompetenzen in der Europäischen Union. In: Werner Weidenfeld (Hrsg.), Europa-Handbuch. Gütersloh: Bertelsmann, S. 797–801, hier S. 782.

296 Siehe jedoch *Klaus Dieter Wolf 1997:* Intergouvernementale Kooperation und staatliche Autonomie. In: Thomas König/Elmar Rieger/Hermann Schmitt (Hrsg.), Europäische Institutionenpolitik. Frankfurt am Main: Campus, S. 66–78; die besondere Struktur der Union *stärkt* eher denn schwächt die nationalen Regierungen, und nur weil das so ist, ist die Union für die nationalen Regierungen akzeptabel, so der Autor, S. 69 f. In der Tat ist die Möglichkeit der Berufung auf „Brüssel" eine Chance, die historisch gewachsenen Formen von *institutioneller Sklerose* durch Reformen anzupacken; siehe zum Begriff der „Sklerose" *Mancur Olson 1982:* The Rise and Decline of Nations. New Haven/London: Yale Univ. Press.

regulierend eingreift: „Ist ein Regelungsfeld vom europäischen Recht erfaßt, so darf kein Mitgliedstaat mehr eigenmächtig handeln."[297]

Seit den Maastrichter und Amsterdamer Verträgen ist die Kommission auch formal einer einzelstaatlichen Regierung angepaßt worden: Der Kommissionspräsident erhielt eine politische Leitlinien-Kompetenz und ist nun stärker bei der Auswahl der Kommissare beteiligt, er verfügt über einen weiten Ermessensspielraum bei der Aufteilung und Zuweisung der Aufgaben innerhalb des Kollegiums, d. h., die Stellung entspricht den üblichen Merkmalen eines „Premiers" oder „Bundeskanzlers". Die Kommission entscheidet mit einfacher Mehrheit[298], den einzelnen Kommissaren obliegt die Führung der „Generaldirektionen" genannten Verwaltungseinheiten, die durchaus den nationalen Ressorts vergleichbar sind[299]. Die Kommission verfügt allerdings über keine eigene Durchsetzungsbürokratie, was zwar den traditionellen Vorstellungen von einer durchgängigen hierarchischen Ordnung der Staatsverwaltung widerspricht, andererseits aber den kaum bestreitbaren Sachverhalt reflektiert, daß Europa

---

297 *Christian Joerges 1996:* Das Recht im Prozeß der europäischen Integration. – Ein Plädoyer für die Beachtung des Rechts durch die Politikwissenschaft und ihre Beteiligung an rechtlichen Diskursen. In: Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hrsg.), Europäische Integration, a. a. O., S. 73–108, hier S. 79; hier auch S. 83 f., zu den Kompetenzen: Mit jeder Zuweisung von Kompetenzen an europäische Entscheidungsträger erodiert die Handlungsfähigkeit des Nationalstaats weiter, so der Autor. Besonders gut die Beiträge des Autors zum „Vorrang des Gemeinschaftsrechts" vor dem Recht der Mitgliedstaaten. Dies gilt vor allem für das Wirtschaftsrecht, siehe *Ulrich Everling 1993:* Die Entwicklung des europäischen Wirtschaftsrechts. In: Heinrich August Winkler/Hartmut Kaelble (Hrsg.), Nationalismus – Nationalitäten – Supranationalität. Stuttgart: Klett-Cotta, S. 236–260; die Gemeinschaft setze durch eigene Organe Recht, das zu *einem erheblichen Teil mit unmittelbarer Wirkung im gesamten Gebiet der Gemeinschaft gilt,* so Everling S. 241, Rechtsform ist die „Verordnung", die materiell Gesetze sind. Sie sind für die Mitgliedstaaten und die Bürger verbindlich, ohne daß es zusätzlicher Verfahren in den Mitgliedstaaten bedürfte. In nationales Recht umgesetzt werden müssen allerdings die „Richtlinien" der Union. – Anders dagegen *Martin Seidel 1997:* Die Rechtsordnung der Europäischen Gemeinschaft als supranationale Rechtsordnung – Ausrichtung und Struktur. In: Rolf H. Hasse (Hrsg.), Nationalstaat im Spagat, a. a. O., S. 179–196; dezidiert: „Die Europäische Union als solche hat keine eigene Rechtsordnung", unterscheide sich nicht wesentlich vom Völkerrecht; die EU habe nur einen „begrenzten Vorrang des Gemeinschaftsrechts", und dieser müsse auf „einen Anwendungsvorrang beschränkt bleiben"; auf der anderen Seite räumt der Autor ein: „Weite Bereiche der Rechtsordnung der Europäischen Gemeinschaft entfalten demgegenüber in den Mitgliedstaaten unmittelbar rechtliche Wirkung."

298 *Wolfgang Wessels 1999:* Das politische System der EU. In: Werner Weidenfeld (Hrsg.), Europa-Handbuch, a. a. O., S. 333–352, hier S. 337.

299 *Wolfgang Wessels 1999:* Das politische System der EU. In: Werner Weidenfeld (Hrsg.), Europa-Handbuch, a. a. O., S. 333–352, hier S. 343 f.: Der Rat setzt sich je nach Politikbereich aus den entsprechenden Ressortministern zusammen – alle wichtigen Ressorts haben „ihren" Rat, bis auf die Verteidigungsministerien!

nicht hierarchisch regierbar ist, jedenfalls nicht mit knappen Mehrheiten in Entscheidungsverfahren[300] (immer weniger ja auch die Einzelstaaten), die Unionspolitik autonomieschonend *und* gemeinschaftsverträglich angelegt sein muß[301], um den unterschiedlichen Lerngeschwindigkeiten nationaler politischer Systeme gerecht zu werden. Zur „Kunst des Regierens" gehört vor allem die Auslotung von Gestaltungsspielräumen – eine Aufgabe, bei der die Kommission beim gegenwärtigen Integrationsniveau Zurückhaltung üben und sie daher eher dem *Europäischen Rat* überlassen sollte.

Unter den obersten Organen der Union fungiert der sich aus den Fachministern der Mitgliedsländer zusammensetzende *Rat* als eigentliche Legislative, ist dabei aber einerseits absolut auf Vorlagen der Kommission angewiesen – die Kommission verfügt derzeit über ein Monopol beim Gesetzesinitiativrecht –, andererseits ist das Europäische Parlament in den 1990er Jahren in die Rolle des Mitgesetzgebers aufgerückt bzw. hat sich diese Funktion selbst „erkämpft" – ganz im Sinne der Selbstorganisation des politischen Systems. Der *Rat* erweckt vom äußerlichen Erscheinungsbild den Eindruck, als wäre er eine aus nationalen Regierungen bunt zusammengewürfelte Versammlung von Regierungsvertretern, die in den Beratungen um nationale Vorteile feilschen. Der Eindruck täuscht in einem wichtigen Punkt: Die Minister verwandeln sich im Zuge der Konstituierung des Rats von Repräsentanten nationaler Regierungen zu stimmberechtigten Mitgliedern eines Entscheidungsorgans der Union! Richtig ist allerdings, daß einzig und allein die Kommission das „Gemeinwohl" der Union sucht und verfolgt, während der Rat primär nationale Interessen verhandelt, sofern der Rat nicht über Vorlagen mit sog. „A-Punkten" (bei denen die Kommission bereits Einigkeit erzielte) der Kommission entscheidet. Das Problem liegt nicht beim Rat als solchem, sondern beim Prinzip der Einstimmigkeit in allen intergouvernemental verbliebenen Angelegenhei-

---

300 *Beate Kohler-Koch/Jakob Edler 1998:* Ideendiskurs und Vergemeinschaftung: Erschließung transnationaler Räume durch europäisches Regieren. In: Beate Kohler-Koch (Hrsg.), Regieren in entgrenzten Räumen. Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag (= Politische Vierteljahresschrift, Sonderband 29), S. 169–206, insbes. S. 178: „Es besteht Konsens, daß die Gemeinschaft nicht mit knappen Mehrheiten regiert werden kann."

301 *Fritz W. Scharpf 1994:* Autonomieschonend und gemeinschaftsverträglich. Zur Logik einer europäischen Mehrebenenpolitik. In: Ders., Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa. Frankfurt am Main/New York: Campus, S. 131–155; siehe nun auch *Fritz W. Scharpf 1999:* Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch? Frankfurt am Main/New York: Campus. Nicht mehr ganz auf dem neuesten Stand, trotzdem lesenswert *Robert O. Keohane/Stanley Hoffmann 1991 (Hrsg.):* The New European Community. Decisionmaking and Institutional Change. Boulder/San Francisco/Oxford: Westview Press; *William Wallace 1991 (Hrsg.):* The Dynamics of European Integration. London/New York: Pinter; *Emil Joseph Kirchner 1991:* Decision-making in the European Community. The Council Presidency and European Integration. Manchester/New York: Manchester Univ. Press; *Ernest Wistrich 1991:* After 1992. The United States of Europe. London/New York: Routledge.

ten. Die Reform der Union wird daher in irgendeiner Form diesen Engpaß der Entscheidungskapazitäten beseitigen müssen, zumal die Erweiterung um die Mittel- und Ost-Europäischen Länder (MOE-Länder) das Problem der Effektivität der Institutionen verschärfen wird. Als Reformperspektiven werden derzeit für den Rat zwei Optionen diskutiert: Eine Möglichkeit besteht darin, den Rat als Entscheidungsgremium in seiner derzeitigen Form beizubehalten und über das Verfahren der Stimmengewichtung qualifizierte Mehrheiten zuzulassen. Die zweite Option setzt die Bereitschaft zu einer umfassenderen Reform voraus, nämlich: Anerkennung der Kommission als Unionsregierung, Zuständigkeit des Europäischen Parlaments für den gesamten Bereich der Gesetzgebung, Umwandlung des Rats in eine zweite Kammer, eine Länderkammer etwa nach dem Vorbild des deutschen Bundesrats[302].

Im Zusammenhang mit der unumgänglichen Institutionenreform werden der Europäische Rat, die Kommission und das Europäische Parlament gemeinsam auch das vielzitierte *Demokratiedefizit* der Union angehen müssen, dessen Problematik ich hier nur andeutungsweise aufgreifen kann. Ein bekanntes Bonmot lautet ja: Würde die Union bei sich selbst einen Antrag auf Mitgliedschaft stellen, so müßte er wegen mangelhafter Demokratiequalität abgelehnt werden[303]. Bevor man über mögliche Reformschritte nachdenkt, ist die vorgelagerte Frage zu beantworten, ob der Mangel überhaupt sanierbar ist. An mehreren Stellen dieses Buches heißt es, Demokratisierung setze konsolidierte moderne Staatlichkeit voraus. Da der weitaus überwiegende Teil der einschlägigen Literatur die Staatlichkeit der Union bestreitet, erübrigt sich eigentlich die Diskussion: Was nicht existiert, kann man auch nicht demokratisieren. Dasselbe Problem stellt sich übrigens auch für die Forderung nach einer *Verfassung für Europa*. Seit Verfassungen in einem formellen Sinn (Verfassungsurkunden) geschrieben werden, enthalten sie einen eindeutigen Staatsbezug – sei es als Grundrechtskatalog, der staatliches Handeln rechtlich binden und begrenzen soll oder sei es als Organisationsstatut eines Staates[304]. Ist die Unstaatlichkeit der Union festgestellt, läuft die Forderung ins Leere; desgleichen wäre zu fragen, warum ein Gebilde *sui generis* nach Demokratie oder nach einer Verfassung verlangt.

---

302 *Gerhard Rambow 1995:* Entwicklungsperspektiven der Europäischen Union. In: Ole Due/Marcus Lutter/Jürgen Schwarze (Hrsg.), Festschrift für Ulrich Everling, Bd. II, a. a. O., S. 1169–1186, hier S. 1179 f.; die Stimmenverteilung im Rat würde an Schärfe verlieren, wenn die Kompetenzen des Europäischen Parlaments erweitert und die Kommission zunehmend die Funktion einer Unionsregierung wahrnehmen würde. Das Problem der „Politikverflechtungsfalle" stünde dann allerdings abermals auf der Tagesordnung.

303 *Claus Offe 1996:* Bewährungsproben. Über einige Beweislasten bei der Verteidigung der liberalen Demokratie. In: Werner Weidenfeld (Hrsg.), Demokratie am Wendepunkt, a. a. O., S. 141–157, hier zit. S. 145.

304 Vgl. die Beiträge in *Ulrich K. Preuß 1994 (Hrsg.):* Zum Begriff der Verfassung. Die Ordnung des Politischen. Frankfurt am Main: Fischer; *Armin von Bogdandy 1993:* Skizzen einer Theorie der Gemeinschaftsverfassung. In: Thomas von Danwitz (Hrsg.), Auf dem Weg zu einer Europäischen

Mit äußerster Konsequenz hat z. B. der deutsche Bundesverfassungsgerichtshof im berühmten Maastricht-Urteil sowohl die Unstaatlichkeit der Union als auch deren grundsätzliche Demokratieunfähigkeit behauptet. Demokratie gründe sich auf ein der Verfassung vorgegebenes, sich selbst als „Volk" oder „Nation" begreifendes kollektives Subjekt, das sowohl dem Prinzip der Volkssouveränität als auch der damit verknüpften Idee von der verfassunggebenden Gewalt zugrunde liege[305]. Das Volk der Volkssouveränität bedarf einer eigenen politischen Identität, damit es sich nach außen abgrenzen kann – in einer grenzenlosen Welt wäre Demokratie als „Selbstregierung des Volkes" nicht machbar –, es muß sich also als „Nation" begreifen, und es muß im Inneren eine Kommunikationsgemeinschaft bilden, welche politischen Diskurs ermöglicht und sinnvolle Partizipation an demokratischen Verfahren. In einem gewissen Sinn müßte sich dieses Volk sogar als eine Solidargemeinschaft verstehen, weil anders die Herrschaft der Mehrheit für die Minderheit von einer Fremdherrschaft nicht zu unterscheiden wäre. Man könnte in diesem Zusammenhang an Zeiten erinnern, als das „Proletariat" die Herrschaft der Bourgeoisie wie eine Fremdherrschaft erlebte, von der es sich unter Umständen nur durch Waffengewalt befreien könne. Unter solchen Bedingungen wäre Demokratie nicht funktionsfähig. Demokratien erlauben Pluralismus und Interessenkonflikte, müssen aber gerade deshalb höhere Anforderungen an die *Homogenität des Volkes* stellen. „Ohne ein gewisses Maß an Homogenität kann kein Staat bestehen. Der Wille zur politischen Einheit, der eine Menschengruppe zum Volk als Nation und damit zum möglichen

---

Staatlichkeit. Stuttgart u. a.: Boorberg Verlag, S. 9–30; vgl. *Wolfram Hertel 1999:* Supranationalität als Verfassungsprinzip. Normativität und Legitimation als Elemente des Europäischen Verfassungsrechts. Berlin: Duncker & Humblot, insbesondere S. 59 ff., zur Problematik der „Gleichsetzung von ‚Verfassung' und ‚Staatsverfassung'." Der EuGH hat zwar relativ früh aus den „verfassungsrechtsähnlichen Gründungsakten der Gemeinschaft" auf den „Vorrang des Gemeinschaftsrechts" geschlossen, genau dies wird aber spätestens seit dem Maastricht-Urteil des deutschen Verfassungsgerichts energisch bestritten. Wesentlich „gelassener" die Position österreichischer Verfassungsrechtler, siehe nur *Theo Öhlinger 1995:* Ein Verfassungsstaat an der Schwelle zur Europäischen Union. Zu den verfassungsrechtlichen Grundlagen der EU-Mitgliedschaft Österreichs. In: FS-Everling, Bd. II, a. a. O., S. 1017–1029; nach der Theorie der „Identität von Staat und Rechtsordnung" (Kelsen), die in Österreich noch viele Anhänger habe, wäre die EU schon heute begrifflich von einem Bundesstaat nicht mehr zu unterscheiden, der Vorrang des Gemeinschaftsrechts könnte in Zukunft die Österreichische Bundesverfassung in die Nähe eines „Gemeindestatuts" rücken (1020 f.).

305 *Peter Graf Kielmansegg 1996:* Integration und Demokratie. In: Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hrsg.), Europäische Integration, a. a. O., S. 47–71, hier S. 54: „Das jeder demokratischen Verfassung zugrundeliegende Axiom der Volkssouveränität bringt das klar zum Ausdruck. In ihm stehen begrifflich und gedanklich die Prämisse, daß die Antwort auf die Frage, wer das Volk sei, von dem ‚alle Gewalt ausgeht', immer schon gegeben ist, bevor Staatsgewalt demokratisch organisiert werden kann."

Subjekt demokratischer Selbstbestimmung werden läßt, knüpft an objektive Vorgegebenheiten an, etwa geopolitische Lage, wirtschaftliche Interessen, Geschichte, Sprache, zivilisatorische Standards, Ethos, Kultur, Religion. Die Merkmale lassen sich nicht abschließend aufzählen. Sie sind nicht für jede Nation dieselben, und sie haben nicht für jede das gleiche Gewicht. … In einem autokratisch verfaßten Staat spielt der innere Zusammenhalt des Volkes keine Rolle, weil die Staatseinheit von der herrschenden Schicht garantiert wird. Die Demokratie ist jedoch nur lebensfähig, wenn das Volk als ihr Herrschaftsträger innere Konsistenz aufweist, der Wille zur politischen Einheit es zusammenhält und dieser Wille hinreichenden Homogenisierungsgrund findet. Nur unter dieser Bedingung ist die Mehrheitsherrschaft für die Minderheit erträglich."[306]

Die Argumentation stütze sich keinesfalls auf überholte „Volksmetaphysik", sondern auf die „Zusammengehörigkeitserfahrung eines Volkes", und worauf sich diese näherhin gründe, sei irrelevant, so auch Hermann Lübbe, niemandem stehe ein Urteil zu, darüber zu befinden, „was hier für die Eigenschaft, ein Volk zu sein, wesentlich sei und was nicht"[307]. „Eben deswegen ist es blanker Unfug, den Volksbegriff nach Maßgabe eines deutschen intellektuellen Postnationalismus zu einem Atavismus zu erklären und die nationalen Orientierungen in der Politik zu einem historischen Relikt."[308]

> Warum gibt es keine belastbare kollektive Identität der Europäer als Europäer? Die Antwort lautet: Es sind Kommunikations-, Erfahrungs- und Erinnerungsgemeinschaften, in denen kollektive Identität sich herausbildet, sich stabilisiert, tradiert wird. Europa, auch das engere Westeuropa, ist keine Kommunikationsgemeinschaft, kaum eine Erinnerungsgemeinschaft und nur sehr begrenzt eine Erfahrungsgemeinschaft. – Europa ist keine Kommunikationsgemeinschaft, weil Europa ein vielsprachiger Kontinent ist – das banalste Faktum ist zugleich das elementarste. Die europäischen Völker leben in ihren Sprachen als je besondere Wahrnehmungs- und Verständigungsstrukturen, und sie werden weiter in ihnen leben, wenn Europa Europa bleibt. … Die überwiegende Mehrzahl der Europäer kann sich mit der überwiegenden Mehrzahl der Europäer nicht verständigen – daran wird sich allenfalls auf dem allerelementarsten Niveau in der voraussehbaren Zukunft etwas ändern. Das ist kein „technisches" Problem, weil es keine „technische" Lösung dafür gibt. Mit Übersetzungsdiensten kann man Regierungskonferenzen arbeitsfähig machen, aber sie können keine Kommunikationsgemeinschaft begründen.[309]

---

306 *Josef Isensee 1994:* Nachwort. Europa – die politische Erfindung eines Erdteils. In: Ders. (Hrsg.), Europa als politische Idee und als rechtliche Form. Berlin: Duncker & Humblot, S. 103–138, hier S. 122.

307 *Hermann Lübbe 1994:* Abschied vom Superstaat. – Vereinigte Staaten von Europa wird es *nicht* geben. Berlin: Siedler, S. 87.

308 So *Hermann Lübbe 1994:* Abschied vom Superstaat, a. a. O., S. 70.

309 *Peter Graf Kielmansegg 1996:* Integration und Demokratie, a. a. O., S. 55.

Aus diesen Gründen gebe es *kein europäisches Volk*, „sondern nur die Völker der europäischen Staaten. Eben damit fehlt auch das Subjekt für eine mögliche europäische Demokratie: das europäische Volk. Es gibt keine Demokratie ohne Demos", resümiert Isensee kurz und bündig[310]. Die Konsequenzen, die nach Meinung deutscher Staats- und Verfassungsjuristen aus diesen Sachverhalten zu ziehen sind, setzen der Union unüberwindliche Grenzen:

1. Eine Unionsverfassung ist nicht sinnvoll. Die Union beruht auch nach Maastricht auf völkerrechtlichen Verträgen; Verträge sind aber keine Verfassung im Vollsinn des Begriffs. „Zu einer Verfassung im vollen Sinn des Begriffs gehört es dagegen, daß sie auf einen Akt zurückgeht, den das Staatsvolk setzt oder der ihm zumindest zugerechnet wird und in dem dieses sich selbst politische Handlungsfähigkeit beilegt. Eine solche Quelle fehlt dem primären Gemeinschaftsrecht. Es geht nicht auf ein europäisches Volk, sondern auf die einzelnen Mitgliedstaaten zurück und bleibt auch nach seinem Inkrafttreten von diesen abhängig. ... Infolgedessen kann sie auch nicht über ihre eigene Grundordnung verfügen. ‚Herren der Verträge', wie es gern ausgedrückt wird, bleiben vielmehr die Mitgliedstaaten, die nicht in der Union aufgegangen sind."[311]

Solange es kein europäisches Staatsvolk gibt, wäre es auch wenig sinnvoll, eine eventuell vom Europäischen Parlament ausgearbeitete Verfassung in den Mitgliedsländern Referenden zu unterwerfen – die „Völker" der Union sind eben nicht hinreichend „homogen", um einen demokratischen Willen bilden zu können; wahrscheinlich würde ein solches Verfahren nur Verwirrung stiften, so auch Dieter Grimm, der ansonsten zu den eher gemäßigteren Vertretern des „nationalen Standpunkts" zählt. Für einen Verfassunggebungsprozeß besteht wegen der fortbestehenden Unstaatlichkeit der Union auch gar kein Anlaß, außerdem käme sie einer verfassungsrechtlichen „Revolution" nahe: „Die Staatlichkeit Deutschlands steht im Rahmen der europäischen Einigung nicht zur Disposition."[312]

2. Das Europäische Parlament repräsentiert kein Unionsvolk. Die Union ist eine „Union der Völker Europas", folglich besteht das Europäische Parlament aus Vertretern „der Völker der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten", ist es nur eine „europäische Versamm-

---

310 *Josef Isensee 1994:* Nachwort, a. a. O., S. 133. – Was hier für Europa behauptet wird, hätte dann allerdings für die meisten Länder der Weltgesellschaft auch zu gelten, etwa für Indonesien: Weil es kein „homogenes Volk" gibt, läßt sich dieser Staat nicht demokratisieren, oder?

311 *Dieter Grimm 1995:* Vertrag oder Verfassung. In: Staatswissenschaften und Staatspraxis 6: 509–532, hier S. 516.

312 *Paul Kirchhof 1994:* Europäische Einigung und der Verfassungsstaat der Bundesrepublik Deutschland. In: Josef Isensee (Hrsg.), Europa als politische Idee und als rechtliche Form. Berlin: Duncker & Humblot, S. 63–102, hier S. 95. Offener dagegen *Ernst-Wolfgang Böckenförde 1994:* Die verfassunggebende Gewalt des Volkes – Ein Grenzbegriff des Verfassungsrechts. In: Ulrich K. Preuß (Hrsg.), Zum Begriff der Verfassung. Die Ordnung des Politischen. Frankfurt am Main: Fischer, S. 58–81; als Träger der verfassunggebenden Gewalt komme zwar „nur das Volk" in Betracht, dieses „Volk" sei aber nicht identisch mit dem Volk im natürlichen oder ethnischen Sinne (S. 63).

lung", welcher lediglich „legitimationsstützende Funktion" zukomme[313]. Eine *demokratische* Legitimation finde die Union in den Staatsvölkern der Mitgliedstaaten, also im wesentlichen in den nationalen Parlamenten, die die Regierungsvertreter zur Union wählen und über die „Zustimmungsgesetze" dem Europarecht nationalstaatliche Verbindlichkeit verleihen[314]. „Im Staatenverbund der Europäischen Union erfolgt mithin die demokratische Legitimation notwendig durch die Rückkoppelung des Handelns europäischer Organe an die Parlamente der Mitgliedstaaten."[315] Kurzum, selbst durch Aufwertung des Europäischen Parlaments nach dem

---

313 *Paul Kirchhof 1994:* Das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts. In: Peter Hommelhoff/Paul Kirchhof (Hrsg.), Der Staatenverbund der Europäischen Union. Berlin: Duncker & Humblot, S. 11–24. Siehe die treffende Polemik von *Brun-Otto Bryde 1994:* Die bundesrepublikanische Volksdemokratie als Irrweg der Demokratietheorie. In: Staatswissenschaften und Staatspraxis 5: 305–330; und *Siegfried Magiera 1995:* Das Europäische Parlament als Garant demokratischer Legitimation in der Europäischen Union. In: Ole Due/Marcus Lutter/Jürgen Schwarze (Hrsg.), Festschrift für Ulrich Everling. Bd. I. Baden-Baden: Nomos, S. 789–802: „Die Qualifizierung der nationalen Parlamente als Volksvertretung beruht auf einem formalen Volksbegriff im Sinne des Staats- und Völkerrechts, der durch die Staatsangehörigkeit bestimmt wird, nicht jedoch von anderen – vorrechtlichen oder nationalen – Kriterien, etwa einer gemeinsamen Sprache, Kultur oder Herkunft" (S. 796).

314 *Christoph Gusy 2000:* Demokratiedefizite postnationaler Gemeinschaften unter Berücksichtigung der Europäischen Union. In: Hauke Brunkhorst/Matthias Kettner (Hrsg.), Globalisierung und Demokratie, a. a. O., S. 131–150, hier S. 140 f., zur „Mittelbarkeitslehre", und dazu die Kritik: „Die hier dargestellte Variante der Souveränitätslehre begründet einen *unauflöslichen Zusammenhang zwischen Staat und Demokratie.* Demokratisch kann danach notwendig nur der Staat sein. Volkssouveränität wird demzufolge durch den Staat ermöglicht und zugleich begrenzt. Dieser Ansatz verengt allerdings in unzulässiger Weise das Problem. Der Grund dafür liegt in seiner Basisannahme, nämlich der unauflöslichen Verknüpfung von Volkssouveränität und Staatssouveränität. Sie setzt das exklusive Nebeneinander politischer Einheiten voraus, in welchen die Souveränitätsfrage im dargestellten Sinne eindeutig beantwortet ist. Eine solche Basisannahme mag zu irgendeinem früheren Zeitpunkt realistisch gewesen sein. In der Gegenwart hat sie ihren Realitätsbezug jedenfalls eingebüßt." Staatssouveränität und Volkssouveränität seien analytisch scharf zu trennen: Im Begriff der Staatssouveränität gehe es um rechtlich relevante Eigenschaften der Staaten im Verhältnis untereinander; im Begriff der Volkssouveränität gehe es dagegen um das Verhältnis der Staatsorgane zueinander, ist also eine originär innerstaatsrechtliche Frage. – Das entspricht unserer Forderung nach analytischer Trennung von Staatstheorie und Demokratietheorie.

315 *Albrecht Randelzhofer 1994:* Zum behaupteten Demokratiedefizit der Europäischen Union. In: Peter Hommelhoff/Paul Kirchhof (Hrsg.), Der Staatenverbund, a. a. O., S. 39–55, hier S. 53, und mit schärfster Konsequenz: „Versteht man nämlich Demokratie als Herrschaft des Volkes, und davon geht das BVerfG aus, dann kann das Demokratiedefizit der Europäischen Gemeinschaft auch nicht durch Stärkung des Europäischen Parlaments überwunden werden, weil dieses kein Staatsvolk und ganz sicher nicht das deutsche Volk vertritt", so der Autor, S. 54.

Vorbild nationaler Parlamente bliebe es eine „Volksvertretung ohne Volk", solange es keinen „europäischen Demos" gebe, ein solcher wiederum wäre auf geradezu paradoxer Weise „uneuropäisch", denn Europa war immer: kulturelle Vielfalt, nationale Selbstbehauptungen und Konflikt. „Einen europäischen Zentral- oder Überstaat kann es und wird es nicht geben können: Europa ist nie Einheit gewesen, sondern stets Vielfalt."[316] Das in verschwommener Staatsanalogie ins Leben gerufene Europäische Parlament bleibe, so Lübbe, für vorerst unabsehbare Zeit ein Parlament, dem die entsprechenden Funktionen gar nicht zuwachsen können, folglich lasse sich das oft beklagte Demokratiedefizit über „parlamentarische Vollkompetenzen" nicht beheben[317].

3. Keine europaweit integrierte Öffentlichkeit. Parlamentarisierung alleine würde zur Beseitigung des Demokratiedefizits nicht ausreichen, denn Parlamente sind auf „zivilgesellschaftliche Infrastrukturen" angewiesen, „deren Kern die politische Öffentlichkeit bildet, die es den Bürgern ermöglicht, zur gleichen Zeit zu gleichen Themen von gleicher Relevanz Stellung zu nehmen"[318]. Wie die Wahlkämpfe zu den Wahlen für das Europäische Parlament immer wieder zeigen, werden diese primär von nationalen Themen beherrscht, weil schon die Sprachbarrieren die Entstehung einer europaweit integrierten Öffentlichkeit verhindern. Entsprechend schwierig gestaltet sich die Formierung eines auf europäische Arenen zugeschnittenen Parteiensystem, die Integration von Interessenverbänden, Bürgerbewegungen usw. Wegen der Sprachenvielfalt stoßen europaweite Massenmedien auf schier unüberwindliche Hindernisse, weshalb es diese auch nur ansatzweise gibt.

Von den genannten Punkten ist m. E. nur der letzte sozialwissenschaftlich ernstzunehmen. Wer die Demokratietheorie auf der Prämisse der Volkssouveränität aufbaut[319], hat die Wei-

---

316 *Meinhard Hilf 1994:* Die Europäische Union und die Eigenstaatlichkeit ihrer Mitgliedstaaten. In: Peter Hommelhoff/Paul Kirchhof (Hrsg.), Der Staatenverbund der Europäischen Union, a. a. O., S. 75–85, hier zit. S. 85. Siehe auch *Hagen Schulze 1999:* Nation und Nationalstaat im Wandel. In: Werner Weidenfeld (Hrsg.), Europa-Handbuch, a. a. O., S. 49–75, hier S. 49: „nichts ist so europäisch wie Europas Zersplitterung in Nationen und Nationalstaaten. Die Vielfalt in der Einheit zeichnet Europa aus, seit es gedacht worden ist; die Pluralität der europäischen Staatenwelt, die Buntheit nationaler Identitäten und ihr dauernder Streit unterscheiden diesen Kontinent seit jeher von den großflächigen Kulturen anderer Kontinente. ... Europa war nie anders als politisch zerstückelt zu denken. Die europäische Geschichte war auch immer eine Geschichte der Kriege zwischen Staaten Europas, aber gerade hierin zeigt sich ihr Paradox: Während die Staaten Asiens über Jahrtausende hinweg entweder schnell entstanden und vergingen oder aber zu großen despotischen Hegemonialmächten aufstiegen, balancierten sich die vielen Staaten Europas gegenseitig aus."

317 *Hermann Lübbe 1994:* Abschied vom Superstaat, a. a. O., S. 150.

318 *Jürgen Habermas 1997:* Braucht Europa eine Verfassung? Eine Bemerkung zu Dieter Grimm. In: Ders., Die Einbeziehung des Anderen. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 185–191.

319 Siehe jedoch den Versuch von *Heidrun Abromeit 1999:* Volkssouveränität in komplexen Gesell-

chen zum Ideengut des 18. und 19. Jahrhunderts schon gestellt, wie Denninger treffend formuliert. „Die Analogie vom nationalen ‚Volk' zum ‚Europavolk' ist verlängertes 19. Jahrhundert, mehr nicht."[320] Die Begriffe „Volk" und „Nation" sind, wie oben ausgeführt, auf soziale Großkollektive bezogen, deren nähere Bestimmung ohne eine gehörige Willensmetaphysik nicht auskommt, so immer wieder die Rede von „politischer Willensbildung", vom „Willen zur politischen Einheit", Rückführung der Verfassung auf den „Willen des Volkes", Nation als „vom Willen zu einem gemeinsamen Staat bestimmtes Staatsvolk", „die Nation wird konstituiert durch den politischen Willen zu dauerhafter staatlicher Existenz und zu unbedingter Solidarität", „alle Gemeinschaftsgewalt geht vom Willen der Völker der Mitgliedstaaten aus"[321] usw. Wenn man dann den „Willen des Volkes" erkunden will, braucht man die Meinungsforschung oder den Stimmzettel. Woher aber beziehen die Bürgerinnen und Bürger ihre Informationen, um eine sinnvolle Antwort geben zu können? Diese Frage verweist direkt auf die Sphäre der politischen Öffentlichkeit, weshalb der Teil III dieses Buches zu den „demokratischen Systemen" mit dem Kapitel zur politischen Öffentlichkeit beginnt. Die politische Öffentlichkeit ist kein irgendwie gearteter „Willenszusammenhang", sondern ein hochgradig massenmedial vermittelter Kommunikationszusammenhang, der seinerseits in die globalen Kommunikationsprozesse der Weltöffentlichkeit eingebettet ist. Wie hoch oder niedrig der Integrationsgrad der europäischen Massenmedien tatsächlich ist, wäre eine interessante

---

schaften. In: Hauke Brunkhorst/Peter Niessen (Hrsg.), Das Recht der Republik. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 37–65; in komplexen Gesellschaften müsse man von der Vorstellung des *einen* einheitlichen Demos Abschied nehmen, nicht der „einheitliche Wille", sondern Widerspruch sei der Kern, trotzdem werde die Idee der Volkssouveränität nicht obsolet. – Ich denke, da fehlt es an Konsequenz bei Abromeit.

320 *Erhard Denninger 1999:* Menschenrechte und Staatsaufgaben – ein „europäisches" Thema. In: Martin Nettesheim/Pierangelo Schiera (Hrsg.), Der integrierte Staat. – Verfassungs- und europarechtliche Betrachtungen aus italienischer und deutscher Perspektive. Berlin: Duncker & Humblot, S. 11–24, hier S. 12.

321 Die Formulierungen sind Texten entnommen, die bereits öfter zitiert wurden, siehe zur Kritik des Begriffs *Peter Graf Kielmansegg 1977:* Volkssouveränität. Eine Untersuchung der Bedingungen demokratischer Legitimität. Stuttgart: Klett, insbesondere S. 242: Es sei offenkundig, daß die Volkssouveränitätsdoktrin der Legitimitätsdoktrin des monarchischen Absolutismus nachgebildet ist. „Dem alten Souverän wird ein neuer Souverän entgegengestellt, so als könne es bei der Legitimitätsfrage auf gar nichts anderes als auf die Suche nach dem einen rechtmäßigen Inhaber aller Herrschaftsgewalt hinauslaufen. Schon die Umstände der Geburt der Volkssouveränität wecken Zweifel daran, daß die Figur des Souveräns in die demokratische Legitimationsargumentation wirklich hineingehört." Der Begriff des Souveräns setze die „Personalität des Trägers von Herrschaftsgewalt voraus. Spricht man von einem Kollektiv als Souverän, vom Volkssouverän, so impliziert diese Redeweise deshalb unausweichlich organizistische Vorstellungen vom Wesen des Kollektivs. Man braucht nur ein wenig genauer darauf zu achten, wie vom Volkswillen (oder auch vom Willen der ‚Massen'), bekanntlich einer der zentralen Kategorie des demokratischen ‚Jar-

Frage, welche Medienexperten zu beantworten hätten. Tatsache ist, daß eine primär auf Europa und die Union spezialisierte Medienlandschaft erst in bescheidenen Ansätzen existiert[322] – man denke an *EuroNews* – und die „babylonische Sprachverwirrung" zumindest so lange ein Hindernis darstellt, bis Englisch als *first second language* vom Großteil des „Unionsvolkes" beherrscht wird. Daß Englisch als Weltsprache gerade keinen Ansatzpunkt für eine spezifisch *europäische Identität* bilden kann, mag Anhänger eines „Europa der Vaterländer" (der Volksnationen) beruhigen, die Nutzer der neuen Medien interessiert diese Frage wohl kaum. Sehr viel brennender erscheint die Frage, was der einsetzende Prozeß des Zerfalls der großen Publika in unzählige fragmentierte Öffentlichkeiten für die Demokratie der Zukunft bedeutet[323]: Das „Ende der Demokratie"[324], also der uns vertrauten Form der Demokratie, wird – wenn überhaupt – nicht so sehr durch den Bedeutungsverlust nationaler Grenzen herbeigeführt werden als durch das mögliche Verschwinden der großen „nationalen" Medienpublika[325]. Welche Konsequenzen wird es haben, wenn die üblichen allabendlichen Nachrichten-

---

gons', geschrieben und gesprochen wird, um Belege für diese These zu finden", so der Autor. Gegen die rousseauistische Tradition sei zu fragen, „ob der Schluß von der Souveränität auf den Souverän wirklich zwingend ist. Die Antwort lautet nein." „Die Figur des Souveräns ergibt sich nicht zwingend aus dem Souveränitätskonzept. Souveränität kann als Entscheidungsmonopol aufgefaßt und organisiert werden, braucht aber nicht so aufgefaßt und organisiert werden. Insbesondere die modernen Verfassungsstaaten können ohne Gewaltsamkeit nur als differenzierte Kompetenzsysteme verstanden werden, die zwar am Prinzip der Souveränität festhalten, aber einen Souverän nicht kennen."

322 Siehe *Jürgen Gerhards 1993:* Westeuropäische Integration und die Schwierigkeit der Entstehung einer europäischen Öffentlichkeit. In: Zeitschrift für Soziologie 22: 96–110; jetzt die Fallstudie von *Reiner Grundmann/Dennis Smith/Sue Wright 2000:* National Elites and Transnational Discourses in the Balkan War. A Comparison between the French, German and British Establishment Press. In: European Journal of Communication 15: 299–320, hier auch Hinweise auf Beiträge in *D. Smith/S. Wright 1999 (Hrsg.):* Whose Europe? The Turn Towards Democracy. Oxford: Basil Blackwell.

323 *Winand Gellner 1997:* Individualisierung und Globalisierung. Die Privatisierung der Öffentlichkeit? In: Karl Rohe (Hrsg.), Politik und Demokratie in der Informationsgesellschaft. Baden-Baden: Nomos, S. 25–44, sowie andere Beiträge in diesem Band.

324 *Jean-Marie Guehenno 1996:* Das Ende der Demokratie. München: dtv; der Autor vertritt die These, daß in unserer Epoche weltweiter Verflechtung der Wirtschaft und des Zusammenwachsens weit entfernter Regionen durch elektronische Medien und Telekommunikation die hierarchischen Machtstrukturen des „institutionellen Zeitalters" überholt sind und daß Begriffe wie Demokratie und Nation ihre ursprüngliche Bedeutung eingebüßt haben.

325 Kritisch vor allem *Robert D. Putnam 1996:* Symptome der Krise. – Die USA, Europa und Japan im Vergleich. In: Werner Weidenfeld (Hrsg.), Demokratie am Wendepunkt, a. a. O., S. 52–80; zwei „Hauptverdächtige" gebe es für die Krise der Demokratie: die Massenmedien, vor allem das Fernsehen, und die Meinungsbefragung. Ohne angemessene Zufuhr von „Sozialkapital" – also

sendungen des Fernsehens mit dem Programmangebot von 500 weiteren Fernsehkanälen zu konkurrieren haben?

Welchen Stellenwert hätte die Aufwertung des Europäischen Parlaments[326] zu einem „Vollparlament" für die Beseitigung des sog. „Demokratiedefizits" der Union? Wie gesehen, hängt die Antwort davon ab, auf welchen Theorieprämissen das jeweilige Grundverständnis von Demokratie aufbaut. Aus der Perspektive dieses Buches setzt die Demokratietheorie eine Beschreibung der Subsysteme der als Demokratien klassifizierbaren demokratischen Systeme des Funktionssystems der Politik voraus. Es ist mir ein Rätsel, wie man die Funktionsweise von Demokratien erklären kann, ohne zu wissen, aus welchen Subsystemen demokratische Systeme bestehen, auf welchen Grundlagen die Binnendifferenzierung in Subsysteme erfolgt, welche Funktionen die Subsysteme im Gesamtsystem zu erfüllen haben, inwiefern Eigendynamiken der Subsysteme Funktionsstörungen der demokratischen Prozesse verursachen können usw.[327] Leider hat auch die Systemtheorie gerade hierzu noch nicht viel anzubieten[328]. Wie dem auch sei: Ein EU-Parlament[329] als „Vollparlament" wäre nur durch eine vollständige Reorganisation der „Staatsleitung" zu realisieren, d. h., es müßte die Kommission ins Parlament integriert und der Rat in eine Länderkammer transformiert werden; als Machtzentrum könnte es sehr viel mehr Medieninteresse erzeugen, als das derzeit der Fall ist – an die Parlamentsöffentlichkeit würde die Medienöffentlichkeit direkt anschließen; in diesem Kontext würden die ideologischen Orientierungen stärker hervortreten, an denen die Fraktionen des

---

ohne bürgerliches Engagement, gesunde Gemeinschaftsinstitutionen und gegenseitiges Vertrauen – könnten Demokratie und Marktwirtschaft ins Wanken geraten, so Putnam; siehe im selben Band den Beitrag von *Charles Taylor:* Der Trend zur politischen Fragmentierung – Bedeutungsverlust demokratischer Entscheidungen, S. 254–276.

326 *Peter M. Schmidhuber 1995:* Föderalistische und demokratische Grundlagen des Europäischen Unionsrechts. In: Ole Due/Marcus Lutter/Jürgen Schwarze (Hrsg.), Festschrift für Ulrich Everling, Bd. II., a. a. O., S. 1265–1279: Das Europäische Parlament habe seinen Einfluß bedeutend ausgeweitet, sich eine Vielzahl von Kompetenzen erkämpft und sei längst kein „Papiertiger" mehr, so der Autor, S. 1272, mit einer beeindruckenden Darstellung der Kompetenzen des EP, siehe aber die „Defizite" auf S. 1275 f., z. B. kein Gesetzesinitiativrecht, keine Mitwirkungsrechte bei der Ausgestaltung der *vertraglichen Grundlagen* der Union, bei der 2. und 3. Säule nur marginal beteiligt.

327 Eher dürftig die Ergebnisse der Theorieentwicklung im Sammelband von *Arthur Benz/Wolfgang Seibel 1997 (Hrsg.):* Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft – eine Zwischenbilanz. Baden-Baden: Nomos, der Band enthält, wie Arthur Benz in der Einleitung einräumt, keinen einzigen Beitrag zur Systemtheorie. Wenn man sich allerdings für „New Institutionalism" interessiert, sollte man den Band konsultieren. Für unsere Fragestellungen bietet er nicht viel.

328 *Niklas Luhmann 2000:* Die Politik der Gesellschaft. Frankfurt am Main: Suhrkamp, auch hier sucht man eine Theorie der Subsysteme demokratischer politischer Systeme vergeblich.

329 Vgl. auch *Francis Jacobs/Richard Corbett/Michael Shackleton 1992:* The European Parliament. Harlow/Essex: Longman UK.

Parlaments und an diesen wiederum sich die europäische Parteienlandschaft[330] zu profilieren hätte usw. Die Demokratisierung Europas kann nur als Selbstdemokratisierung der Union voranschreiten, und zwar im Sinne der Überwindung der derzeit noch existierenden „segmentären Vergemeinschaftung"[331].

---

330 *Thomas Jansen 1992:* Zur Entwicklung supranationaler europäischer Parteien. In: Oscar W. Gabriel et al. (Hrsg.), Der demokratische Verfassungsstaat. München: R.Oldenbourg, S. 241–258; *Oskar Niedermayer 1997:* Parteien auf der europäischen Ebene. In: Oscar W. Gabriel/Oskar Niedermayer/Richard Stöss (Hrsg.), Parteiendemokratie in Deutschland. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 443–458; *Thomas Jansen 1999:* Europäische Parteien. In: Werner Weidenfeld (Hrsg.), Europa-Handbuch, a. a. O., S. 395–409, hier S. 397: Der Umstand, daß die Tätigkeit der europäischen Parteien nicht – oder noch nicht – in dem Maße wirksam ist wie die der nationalen Parteien in den Mitgliedstaaten, liege darin begründet, so Jansen, daß die Quelle der Macht, die in der Union ausgeübt wird, nicht (oder noch nicht) im Europäischen Parlament liegt, sondern nach wie vor bei den nationalen Regierungen, die ihrerseits von den nationalen Parlamenten legitimiert werden. Aus historischer Perspektive interessant, deshalb sei hier ein Verweis auf das Kapitel 9 erlaubt, die Formulierung Jansens: „Die Europäischen Parteien waren also zunächst einmal Kinder der Fraktionen des Europäischen Parlaments", so S. 406.

331 So die Formulierung von *M. Rainer Lepsius 1991:* Nationalstaat oder Nationalitätenstaat als Modell für die Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaft. In: Rudolf Wildenmann (Hrsg.), Staatswerdung Europas? A.a.O., S. 19–40. Wie weit Europa von einer solchen Überwindung entfernt ist, zeigt etwa die Deutung von *Werner Link 1997:* Die europäische Neuordnung und das Machtgleichgewicht. In: Thomas Jäger/Melanie Piepenschneider (Hrsg.), Europa 2020. Szenarien politischer Entwicklungen. Opladen: Leske + Budrich, S. 9–32: „Die Überlegungen aus neorealistischer Sicht und die empirische Analyse der praktischen Politikansätze der derzeitigen Übergangszeit münden in die Schlußfolgerung, daß Machtgleichgewicht das organisatorische Prinzip der europäischen Neuordnung ist und wohl auch künftig sein wird; daß auch die diversen Institutionen das variable Machtgleichgewicht widerspiegeln und von ihnen bestimmt werden. D. h. es entstehen derzeit in Europa und im eurasisch-atlantischen Raum sich überlappende integrative und kooperative Gleichgewichtssysteme, deren jeweilige Ratio es ist, die Hegemonie einer Großmacht teils durch Integration, teils durch Kooperation zu verhindern; die Hauptmächte wechselseitig zu beschränken und miteinander zu verschränken. Im Falle einer neuen akuten hegemonialen Bedrohung wäre die Entwicklung eines neuen antagonistischen Gleichgewichtssystems wahrscheinlich."

I Politische Systeme in Entwicklungsländern



KAPITEL I

Neopatrimoniale Systeme

In der Comparative-Politics-Forschung wird seit einigen Jahren von einer Krise des Fachbereichs gesprochen. Genau genommen handelt es sich jedoch „nur" um eine Theoriekrise und diese betrifft wiederum in erster Linie die sog. Entwicklungsländerforschung[1]; hier wurde das „Scheitern der großen Theorie" explizit konstatiert[2], und zwar nicht aus einer postmodernistischen Grundhaltung, sondern weil die gewohnten paradigmatischen Orientierungen sowohl wegen entscheidender Veränderungen im Gegenstandsbereich, also aus entwicklungstheoretischen Gründen, als auch wegen des Scheiterns von Strategien der Entwicklungspolitik[3], also aus entwicklungspolitischen Gründen, kaum mehr aufrechtzuerhalten sind. – Vermutlich hat die Theoriekrise jedoch auch damit zu tun, daß der Materialberg in den letzten Jahrzehnten gerade auf diesem Gebiet gewaltig angestiegen ist: Es kann aus rein pragmatischen Gründen niemand mehr beanspruchen, am Gipfelkreuz des Berges zu stehen, von diesem exzeptionellen Standort aus einen Rundum-Blick genießen und berichten zu können, was man von dort aus sieht. Diese Zeiten sind endgültig vorbei. So ist es denn verständlich, wenn der Berg – um beim Bild zu bleiben – von verschiedenen Seiten angegangen wird und man sich mit der Beschränktheit der Perspektiven abfindet (also mit Area-Studies). Diese Haltung ist zwar zweifellos legitim, aber es stellt sich doch die Frage, ob es nicht Mittel und Wege gibt, den Gesamtblick auf *indirekte* Weise zu erschließen?

Seit Dependencia-/Weltsystemtheorien unter dem Druck falsifizierender empirischer Evidenz und wahrscheinlich nicht zuletzt auch im Gefolge der Ereignisse der Jahre 1989 und danach zusammengebrochen sind, gibt es auf der allgemeinsten Ebene nur noch *ein* Theorieangebot, nämlich die Modernisierungstheorie[4]. So ist es nicht verwunderlich, daß die

---

1 *Tony Smith 1985:* Requiem or New Agenda for Third World Studies? In: World Politics 37: 532–561; *Barbara Geddes 1991:* Paradigms and Sand Castles in the Comparative Politics of Developing Areas. In: William Crotty (Hrsg.), Comparative Politics, Policy, and International Relations. Evanston/Ill.: Northwestern Univ. Press, S. 45–75.

2 *Ulrich Menzel 1992:* Das Ende der Dritten Welt und das Scheitern der großen Theorie. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.

3 *Ulrich Menzel 1993:* 40 Jahre Entwicklungsstrategie = 40 Jahre Wachstumsstrategie. In: Dieter Nohlen/Franz Nuscheler (Hrsg.), Handbuch der Dritten Welt, Bd. 1, Bonn: Dietz Verlag, S. 131–155.

4 *Johannes Berger 1996:* Was behauptet die Modernisierungstheorie wirklich – und was wird ihr bloß unterstellt? In: Leviathan 24: S. 45–62.

Modernisierungstheorie eine neue Renaissance erfährt[5]. Dennoch bleibt für viele ein Unbehagen – zu Recht, wie ich meine, denn zumindest für drei zentrale Fragen gibt es keine eindeutige Anwort[6]:

Erstens, was heißt eigentlich „Entwicklung"? Was ist das „Moderne" an der modernen Gesellschaft? – Abgesehen davon, daß man von den Modernisierungstheoretikern unterschiedliche Antworten erhält – was darauf hindeutet, daß die Modernisierungstheorie im Singular ohnehin ein problematisches Konstrukt ist, bleibt die schon in den 1960er Jahren formulierte Kritik, das Entwicklungsziel sei an den westlichen Industrieländern abgelesen und enthalte eine unausgesprochene *normative* Komponente, nämlich die Entwicklungsländer *sollten* sich in dieselbe Richtung entwickeln; die Schlagwörter der Kritik und Polemik sind bekannt: Ethnozentrismus, Kulturimperialismus, Neokolonialismus etc. einerseits und Kulturrelativismus andererseits. – Die Frage bezieht sich auf die Entwicklungs*richtung*, verlangt nach einem gesellschaftstheoretisch fundierten Entwicklungsbegriff, und einen solchen habe, so die Kritik, weder die Modernisierungstheorie im allgemeinen noch die politikwissenschaftliche Diskussion zu „political development" im besonderen – bislang jedenfalls – nicht anzubieten vermocht.

Zweitens, warum sollen Faktoren wie: das Niveau der wirtschaftlichen Entwicklung (operationalisiert als GNP per capita oder als Energieverbrauch), Urbanisierungsgrad, Literalitätsrate, Konsumniveau bei den Massenmedien und demokratische Form in der Politik die entscheidenden Variablen des Modernisierungs*prozesses* sein? Die Kritik an den Variablen der Modernisierung kann hier nur im Telegrammstil wiedergegeben werden. 1. Es gibt Wirtschaftswachstum ohne Entwicklung (growth without development); das Pro-Kopf-Einkommen als Indikator verschleiere überdies die Verteilungsproblematik. 2. Der Urbanisierungsgrad besage wenig über Modernisierung[7], denn dieser habe in den meisten EL mehr mit Bevölkerungswachstum und einer verfehlten Agrarpolitik zu tun. 3. Das Literalitätsniveau konnte in den meisten EL durch den Ausbau des Schulwesens kräftig gesteigert werden, aber

---

5 *Larry Diamond 1992:* Economic Development and Democracy Reconsidered. In: American Behavioral Scientist 35: 450–499; *Seymour M. Lipset/Kyong-Ryung Seong/John Ch. Torres 1993:* A Comparative Analysis of the Social Requisites of Democracy. In: International Social Science Journal 136: 155–175; *Seymour M. Lipset 1994:* The Social Requisites of Democracy Revisited. In: American Sociological Review 59: 1–22; *Francis Fukuyama 1995:* Confucianism and Democracy. In: Journal of Democracy 6: 20–33.

6 Vgl. *Andreas Boeckh 1993:* Entwicklungstheorien: Eine Rückschau. In: Dieter Nohlen/Franz Nuscheler (Hrsg.), Handbuch der Dritten Welt, Bd. 1, S. 110–130.

7 *Eugene Linden 1996:* The Exploding Cities of the Developing World. In: Foreign Affairs (January/February) 75: 52–65; *Dirk Bronger 1991:* Dynamik der Metropolisierung als Problem der räumlichen Entwicklung in Asien. In: Internationales Asienforum 22: 5–41; *Axel Borsdorf 1991:* Moloch Großstadt: Metropolisierung in der Dritten Welt. In: Jahrbuch Dritte Welt 1992. München: Beck, S. 113–122.

es stellt vor ein schier unlösbares Modernisierungsdilemma: jährlich verlassen Hunderttausende gebildete Jugendliche die Schule, ohne im formellen Sektor eine Beschäftigung zu finden; in Verbindung mit 4. einem höheren Konsum bei den Massenmedien, führe dies zu einer politisch explosiven Situation: chronische politische Instabilität[8] und/oder verfehlte politische „Lösungen" der Regierungen, etwa Beschäftigung im öffentlichen Sektor; aufgeblähte Staatsapparate seien die Folge. 5. Demokratische Politik sei, so die Kritik, kein notwendiges politisches Korrelat einer ökonomischen Modernisierung; es gebe keine rein ökonomische Begründung für Demokratie[9]; statistisch mögen die Zusammenhänge zwischen der Höhe des Pro-Kopf-Einkommens und einem Indikator für demokratische Politik hoch sein, sie sagen jedoch nichts aus über die kausalen Verhältnisse[10]. – Kurzum: die Kritik zielt auf das Problem einer theoretischen Kontrolle der Variablenselektion. Man wird seit Lipsets „Social Requisites"[11] den Eindruck nicht los, die Modernisierungstheorie sei um eine mehr oder weniger zufällig vorhandene Datenlage gestrickt worden, nicht umgekehrt.

Drittens, die Kritik der Modernisierungstheoretiker an den Dependistas (bzw. allgemein an den neomarxistischen Ansätzen), sie würden alles und jedes aus „ökonomischen Verhältnissen" heraus erklären wollen, treffe letztlich auch auf sie selbst zu. Die Neigung zum ökonomischen Reduktionismus war in der Tat weit verbreitet. Die oben angeschnittene Diskussion über die *Erklärung* des Demokratisierungsprozesses aus der *wirtschaftlichen* Entwicklung

---

8 Dies wurde von einigen Modernisierungstheoretikern eigentlich schon früh gesehen, so von *Samuel P. Huntington 1965:* Political Development and Political Decay. In: World Politics 17: 386–430; siehe grundsätzlich dazu *Georg Staudt 1989:* Massenkultur, Gemeinschaft und Entwicklung. In: Peter Waldmann/Georg Elwert (Hrsg.), Ethnizität im Wandel. Saarbrücken/Fort Lauderdale. Breitenbach Verlag, S. 223–236, insbes. zur Bedeutung von Kassettenrekordern in der Revolution gegen den Schah im Iran.

9 So auch *Francis Fukuyama 1992:* Das Ende der Geschichte. München: Kindler.

10 Anders die Autoren *Ross E. Burkhart/Michael S. Lewis-Beck 1994:* Comparative Democracy: The Economic Development Thesis. In: American Political Science Review 88: 903–910, hier insbes. S. 907: „Thus, around the world, economic development works to foster democracy". Siehe dagegen *Hannes Wimmer 1996:* Evolution der Politik. Von der Stammesgesellschaft zur modernen Demokratie. WUV-Universitätsverlag, Wien, Kap. 10, zur europäischen Entwicklung: Der Demokratisierungsprozeß werde zwar von einer ganzen Reihe von Faktoren konditioniert, so z. B. von der Entwicklung der Massenmedien im Gefolge des Buchdrucks, der Entstehung von „formalen Organisationen", der Durchmonetarisierung der Wirtschaft etc., stehe insgesamt mit der enorm gestiegenen Komplexität der funktional differenzierten Gesellschaft in Zusammenhang, sei aber letztlich als ein rein *interner* Prozeß der Binnendifferenzierung des politischen Systems zu verstehen, also als eine *Eigenleistung* der Politik. Siehe auch Teil III hier in diesem Buch.

11 *The Social Requisites for Democracy*, wiederabgedruckt in *Seymour Martin Lipset 1981:* Political Man. The Social Bases of Politics. Baltimore. Johns Hopkins Univ. Press, Expanded Ed., S. 469–476.

spricht ja schon für sich: politische Variablen sind die abhängigen, ökonomische die unabhängigen!

Mittlerweile beginnt sich immer mehr die Einsicht durchzusetzen, daß der entscheidende entwicklungspolitische Engpaß in vielen EL nicht im Bereich der Wirtschaft, sondern in der Politik zu finden ist – ganz deutlich nun vor allem bei den Afrikanisten. Nicht zuletzt wegen der Kritik seitens der afrikanischen Intellektuellen fand – lange vor dem Weltbankbericht (1989) – ein Umschwung statt: die wichtigste und primäre Ursache für die katastrophale Entwicklung in Afrika südlich der Sahara liege nicht in ausbeuterischen Strukturen der kapitalistischen Weltwirtschaft (Stichwort: development of underdevelopment), sondern im fatalen Versagen der Politik; die Ursache der Krise sei primär eine politische, keine ökonomische[12].

Bei den Lateinamerikanisten regte sich zwar die Kritik am „ökonomischen Reduktionismus" zwar ebenfalls schon vor geraumer Zeit[13], der „politökonomische" Argumentationsstil scheint jedoch noch nicht ganz überwunden zu sein. Dennoch konnte man im Zuge der Auseinandersetzung um O'Donnells Modell des „bürokratisch-autoritären Staates" die einsetzende Reorientierung bereits erkennen[14]. Trotzdem, eine mit den Afrikanisten vergleichbare Staatsdiskussion fehlt hier bis heute. Ganz anders dagegen die Debatte um die „Newly Industrialized Countries" in Asien: über die enorme Bedeutung der „Rolle des Staates" besteht hier wenig Zweifel. Auch in China liegt der entwicklungspolitische Engpaß längst nicht mehr in der Wirtschaft, sondern im politischen System. Noch viel mehr gilt dies etwa für Birma (Mianmar), Laos, Vietnam oder Nordkorea. Auch die „Erfolge" des islamischen Fundamentalismus lassen sich nicht aus den Strukturen des Weltmarktes oder der Positionierung der islamischen Republiken im Weltsystem erklären. – Wenn dem so ist, dann müssen wir noch viel mehr als bisher mit gewohnten „kausalen Zurechnungen"[15] brechen und erkennen, daß nicht die Wirtschaft die Politik, sondern umgekehrt endogene politische Strukturen in viel höherem Maße die unterschiedlichen ökonomischen *Performances* der Länder erklären[16], als es auch die Modernisierungstheorie vermuten ließe.

---

12 Vgl. *Peter Meyns/Franz Nuscheler 1993:* Struktur- und Entwicklungsprobleme von Subsahara-Afrika. In: Dieter Nohlen/Franz Nuscheler (Hrsg.), Handbuch der Dritten Welt, Bd. 4, S. 13–101; *Franz Nuscheler 1996:* Im Süden nichts Neues? In: Berthold Meyer (Red.), Eine Welt oder Chaos? Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 178–220.

13 Z. B. bei *Alfred Stepan 1978:* The State and Society. Princeton, N. J.: Princeton Univ. Press; oder siehe die Diskussion um O'Donnells Modell des „bürokratisch-autoritären Staates" in *David Collier (Hrsg.) (1979):* The New Authoritarianism in Latin America. Princeton, N. J.: Princeton Univ. Press, vor allem die Beiträge von Albert O. Hirschman, Jose Serra und Robert A. Kaufman.

14 Ich komme im nächsten Kapitel darauf zurück.

15 Oder mit „Tabus" brechen, so *Ulrich Menzel 1992:* Das Ende der Dritten Welt, a. a. O., S. 49 ff. und S. 214–224.

16 Was jedoch nicht heißen soll, man könne weltökonomische Rahmenbedingungen völlig außer acht lassen: daß der systemische Vernetzungsgrad in der Weltwirtschaft viel höher ist als in der inter-

Wenn man diese geballte Kritik an der Modernisierungstheorie ernst nimmt, dann bleibt nicht mehr viel von ihr übrig. Hinzu kommt, daß die Einheit dessen, was wir gemeinhin unter der „Dritten Welt" verstanden haben, ebenfalls längst zerbrochen ist: Singapur, Südkorea, Taiwan oder Hongkong haben mit Japan, den USA oder mit Großbritannien mehr gemeinsam als mit Burma, Afghanistan, Zaire oder Haiti. – Heißt das, daß wir überhaupt keine allgemeine Entwicklungstheorie mehr haben und wir uns in der Komparatistik mit Ländervergleichen oder bestenfalls mit Area-Studies bescheiden müssen? Bescheidenheit ist in der Tat am Platze, aber wie begegnen wir dann Kritiken wie: willkürliche Länderselektion, Kreuztabellierungen und Variablenmechanik auf der Basis von Ad-hoc-Theorien, statische Klassifikationen und Typologiebildungen[17], „Overquantification"[18], d. h. Anhäufung von Daten/Fakten als formlose Erkenntnismasse, ohne daß man wüßte, was uns diese Daten zu sagen haben etc. Verlieren wir bei dieser „Bescheidenheit" dann nicht den Sinn und Zweck der Comparative-Politics-Forschung aus den Augen, den Giovanni Sartori treffend als „empirisch kontrollierte Theoriebildung" angegeben hat[19]?

Angesichts dieser Lage muß man offenbar auf gewisse Ansprüche verzichten, aber dies ist kein Plädoyer für Resignation; mein Vorschlag läuft auf eine Doppelstrategie hinaus:

Erstens, die Modernisierungstheorie auf eine solide, gesellschaftstheoretisch fundierte Grundlage zu stellen. Die Arbeit an der Gesellschaftstheorie ist jedoch primär Aufgabe der Soziologie und – so weit ich sehen kann –, ist Luhmanns Theorie der funktional differenzierten Gesellschaft das am weitesten vorangetriebene Projekt auf diesem Gebiet[20]: Entspre-

---

nationalen Politik, ist eine kaum zu bestreitende Tatsache; siehe dazu *Wolf-Dieter Narr/Alexander Schubert 1994:* Weltökonomie. Die Misere der Politik. Frankfurt a. M.: Suhrkamp; kein Entkommen aus den Gesetzmäßigkeiten der Weltwirtschaft sieht nach wie vor *Andre Gunder Frank 1991:* No Escape from the Laws of World Economics. In: Review of African Political Economy 50: 21–32; *Andre Gunder Frank/Marta Fuentes-Frank 1990:* Widerstand im Weltsystem. Wien: Promedia; *Samir Amin 1997:* Die Zukunft des Weltsystems. Herausforderungen der Globalisierung. Hamburg: VSA-Verlag.

17 African Political Systems, Latin American Political Systems etc., siehe den Sammelband von *Anton Bebler/Jim Seroka (Hrsg.) (1990):* Contemporary Political Systems. – Classifications and Typologies. Boulder/London: Lynne Rienner. – Typologien sind auf der Ebene von Area-Studies unverzichtbar als Orientierungsrahmen, aber sie sagen in der Regel nichts über Entwicklung; eine gewisse Ausnahme bildet der Versuch von *Dirk Berg-Schlosser 1984:* African Political Systems. – Typology and Performance. In: Comparative Political Studies 17: 121–151.

18 *Mattei Dogan 1994:* Use and Misuse of Statistics in Comparative Research. Limits to Quantification in Comparative Politics: The Gap between Substance and Method. In: Mattei Dogan/Ali Kazancigil (Hrsg.), Comparing Nations – Concepts, Strategies, Substance. Oxford/Cambridge: Blackwell, S. 35–71.

19 *Giovanni Sartori 1994:* Compare Why and How: Comparing, Miscomparing and the Comparative Method. In: Mattei Dogan/Ali Kazacigil (Hrsg.), Comparing Nations, a. a. O., S. 14–34.

20 Niklas Luhmanns Gesellschaftstheorie beruht auf einer Kombination von Evolutionstheorie,

chend dieser Theorie ist das „Moderne“ an der modernen Gesellschaft nichts anderes als ihre Struktur oder ihre *Differenzierungsform* und eben dadurch unterscheidet sie sich von segmentären sowie von traditionalen, hierarchisch-stratifizierten Gesellschaften. Auf der allgemeinsten Ebene ließe sich dann „Modernisierung“ oder „Entwicklung“ gleichsetzen mit „funktionaler Differenzierung“ als langfristigem Prozeß des Strukturwandels von Gesellschaften. Im Rahmen dieses Projekts könnte man die Modernisierungstheorie reformulieren und eben auf eine gesellschaftstheoretische Grundlage stellen[21].

Die *zweite* Strategie läuft darauf hinaus, unterhalb des Generalisierungsanspruchs der Gesellschafts- oder Modernisierungstheorie, aber oberhalb des Niveaus der Area-Studies, eine neue theoretische Ebene einzuziehen. Wie sehr die Forschung eine solche theoretische Ebene bräuchte, stellt man spätestens dann fest, wenn man alle 8 Bände des „Handbuchs der Dritten Welt“ (hrsg. von Nohlen/Nuscheler 1993/94) gelesen hat; jedenfalls ist es denkbar, daß auf diesem Wege die relative Isolation bzw. Einschränkung der Perspektive bei den Area-Spezialisten aufzubrechen wäre[22] und sich daraus neue Lernchancen eröffneten. Wahrscheinlich müßten mehrere solcher „Theorien mittlerer Reichweite“[23] erarbeitet werden, eine davon könnte „Neopatrimonialismus“ sein[24].

Kommunikationstheorie und Systemtheorie; das weitverzweigte Werk Luhmanns kann aus Raumgründen hier nicht zitiert werden, siehe jedoch *Niklas Luhmann 1997:* Die Gesellschaft der Gesellschaft. Frankfurt a. M.: Suhrkamp; eher kritisch dagegen die Position von *Renate Mayntz 1995:* Zum Status der Theorie sozialer Differenzierung als Theorie sozialen Wandels. In: Hans-Peter Müller/Michael Schmid (Hrsg.), Sozialer Wandel. Frankfurt a. M.: Suhrkamp, S. 139–150, mit dem Ansatz eines „akteurzentrierten Institutionalismus“. Für eine Verbindung von akteurtheoretischen und systemtheoretischen Ansätzen plädiert ebenfalls *Uwe Schimank 1996:* Theorien gesellschaftlicher Differenzierung. Opladen: Leske + Budrich.

21 Ähnlich die Argumentation von *Johannes Berger 1996:* Was behauptet die Modernisierungstheorie wirklich – und was wird ihr bloß unterstellt? In: Leviathan 24: 45–62, allerdings stärker im Anschluß an Parsons; siehe auch den Beitrag von *Wolfgang Zapf 1996:* Die Modernisierungstheorie und unterschiedliche Pfade der gesellschaftlichen Entwicklung. In: Leviathan 24: 63–77; als Überblick zum „differenzierungstheoretischen Ansatz“ allgemein *Uwe Schimank 1996:* Theorien gesellschaftlicher Differenzierung. Opladen: Leske + Budrich.

22 Auch in der Lehre stellt das Fehlen einer solchen Ebene ein Defizit dar: der eine Kollege behandelt die politischen Systeme Lateinamerikas, ein anderer diejenigen Afrikas oder Asiens etc., die kognitive Verbindung bleibt letztlich den Studenten überlassen. Dies mag nicht überall so sein, aber die Literaturlage legt diesen Verdacht nahe.

23 So auch der Vorschlag von *Ulrich Menzel 1992:* Das Ende der Dritten Welt, a. a. O., S. 38; vgl. auch *Uwe Schimank 1996:* Theorien gesellschaftlicher Differenzierung, a. a. O., S. 267 f., mit der Aufforderung, unterhalb der Ebene einer allgemeinen Theorie funktional differenzierter Gesellschaften mit „‚Grounded theories‘ der mittleren Reichweite“ fortzusetzen.

24 In meinem Beitrag *Hannes Wimmer 1996:* Die Modernisierung des Staates als Entwicklungsproblem. In: Franz Kolland/Erich Pilz/Andreas Schedler/Walter Schicho (Hrsg.), Staat und zivile Ge-

1.1 Neopatrimonialismus

Der Begriff schließt an Max Webers Herrschaftssoziologie an, genauer an den Idealtypus der *traditionalen Herrschaft*[25]: Bis weit in die Neuzeit hinein haben, so Weber, Staaten wie etwa das zaristische Rußland oder das ottomanische Reich, in hohem Maße Züge patrimonialer Herrschaft bewahrt[26]. Patrimoniale Herrschaft beruht einerseits auf Großgrundbesitz, ist historisch gesehen im wesentlichen Domänenverwaltung oder Herrschaft über einen „Super-Oikos"[27], andererseits auf dem Besitz von Herrschaftsrechten über „Land und Leute" (Otto Brunner); erst diese Ausdehnung der Herrschaft auf Oiken, die ursprünglich nicht der Herrschaftsgewalt des Fürsten unterlagen, machte das soziale Gebilde zu einer *politischen*, die Herrschaft des Herrn zu einer politischen Herrschaft. Diese Herrschaftsrechte schließen im wesentlichen an militärische Pflichten sowie an die Gerichtsgewalt an: „Die beiden für unsere Vorstellung spezifisch politischen Gewalten: Militärhoheit und Gerichtsgewalt, übt der Herr in voller Schrankenlosigkeit, über die ihm patrimonial Unterworfenen als Bestandteil der Hausgewalt."[28] Daß man Herrschaftsrechte sowie daran anschließend „Ämter", wie z. B. Gerichte, *besitzen* kann ganz so wie anderes bewegliches oder unbewegliches Vermögen und somit auch vererben, verpfänden oder verkaufen kann, ist eine typisch vormoderne Vorstellung, hat sich aber auch in Europa bis ans Ende des 18. Jahrhunderts in verschiedenen Formen erhalten, in Gestalt der grundherrschaftlichen Patrimonialgerichtsbarkeit sogar bis 1848.

---

sellschaft. Frankfurt a. M.: Apsel/Südwind, S. 17–38, habe ich versucht, dieses Terrain abzutasten: die Forschung zu den Militärregimen bzw. Coups d'Etat, zum „bürokratisch-autoritären Staat", zum sog. „Entwicklungsstaat" ist bereits auf dieser Ebene angesiedelt; „Neopatrimonialismus" käme nun hinzu. Die theoretischen Bezüge untereinander sind allerdings noch weithin ungeklärt.

25 *Max Weber 1922:* Wirtschaft und Gesellschaft, a. a. O.; siehe dazu auch *Stefan Breuer 1991:* Max Webers Herrschaftssoziologie. Frankfurt a. M.: Campus.

26 „Die Mehrzahl aller großen Kontinentalreiche haben bis an die Schwelle der Neuzeit und auch noch in der Neuzeit ziemlich patrimonialen Charakter an sich getragen", so *Max Weber 1922:* Wirtschaft und Gesellschaft, a. a. O., S. 684.

27 *Leonhard Bauer/Herbert Matis 1989:* Geburt der Neuzeit. München: dtv, für die Entwicklung in Europa.

28 *Max Weber 1922:* Wirtschaft und Gesellschaft, a. a. O., S. 684; man muß also strikt unterscheiden zwischen den Herrschaftsrechten, welche der König kraft seiner Stellung als Großgrundbesitzer ausübt (über seine Bediensteten am Hofe, auf den Burgen sowie auf seinen Ländereien), und Herrschaftsrechten, die er kraft seiner traditional anerkannten Herrscherstellung über Menschen außerhalb seiner Domänen ausübt – kraft seiner Stellung als „König" über sein „Königreich" oder kraft der Stellung als „Fürst" über sein „Fürstentum", „Herzogtum" etc.; aber schon die Größe des Domänenbesitzes habe oft eine gewisse Funktionsteilung bei der Verwaltung erfordert, d. h. einerseits eine Verwaltung seines „Oikos" im engeren Sinne, darüber hinaus jedoch auch schon eine dieser angegliederten „politische" Verwaltung in bezug auf die extrapatrimonialen Herrschaftsrechte; so entstehen „patrimoniale Ämter" und bei weitgehender Konsolidierung dieses Ge-

Der Herr, sei es ein König oder Fürst, rekrutiert einen ihm persönlich ergebenen Stab und tendiert dazu, diese wie seine Hausangestellten zu behandeln, die „politischen Barone“ wiederum dazu, sich möglichst zu verselbständigen, etwa indem sie das Amt, auf dem sie sitzen, wie ihren persönlichen Besitz betrachten. Da die Amtsinhaber vom Herrscher nicht bezahlt werden, leben sie von Gebühren aus dem Amt und haben gewissermaßen das Recht, als Gegenleistung für ihre Amtsführung sich persönlich zu bereichern. Da eine präzise Unterscheidung zwischen öffentlich/privat nicht existiert, fehlt die Vorstellung von einer „Gemeinwohlverpflichtung“ des Staates ebenso wie verbindliche Regelungen darüber, was im „öffentlichen Interesse“ gelegen sei und deshalb zu geschehen habe[29]. Das Recht der Amtswalter auf Selbstbereicherung ist entweder legitimiert durch die „präbendale“ Versorgung seitens des Herrschers oder auch durch Ämterkauf – ebenfalls eine weitverbreitete Erscheinung im Europa des 17. und 18. Jahrhunderts. Wir finden also an der Spitze des politischen Systems einen autokratischen Herrscher, dessen Befehle durch einen ihm persönlich ergebenen Stab umgesetzt werden (in diesem Sinne noch Max Webers Begriff der „Herrschaft“ ganz allgemein), wobei die politischen Privilegien der „Barone“ gänzlich abhängen von der Gunst des Herrschers, um die man sich ständig bemühen muß, denn die Konkurrenz schläft nicht. Diese allgemeine Verunsicherung wegen der Abhängigkeit vom „guten Willen“ des Herrschers diszipliniert nicht nur den engeren Stab, sondern setzt sich nach unten fort, denn alle verdanken ihre einträglichen Pfründe und Privilegien letztlich dem Wohlwollen, der „Gnade“ des Herrschers. Diese Situation eröffnet den informellen Machtspielen (Intrigen, Patronagestrukturen, Ausspionieren etc.) Tür und Tor und unterminiert so die mögliche Solidarität innerhalb der „herrschenden Klasse“. Das übrige Volk im Lande ist entpolitisiert bzw. politisch rechtlos, setzt sich zusammen aus Untertanen, nicht aus Bürgern im modernen Sinne und wird von der herrschenden Schicht wesentlich als Objekt der Ausbeutung gesehen, d. h., eine irgendwie geartete Politik des „Gemeinwohls“ oder der „sozialen Wohlfahrt“ gibt es nicht, sofern sie nicht der Herrscher befiehlt, und selbst dann wird dessen Willen vielfach gebrochen durch die Pfründewirtschaft der nachgeordneten Verwaltung. Dennoch glaubt das Volk an die

---

bildes ein „Patrimonialstaat“. Max Weber schließt mit seiner Theorie des „Patrimonialstaates“ an eine Diskussion des 19. Jahrhunderts zur Frage des „deutschen Staates des Mittelalters“ an; siehe die Darstellung dieser Diskussion bei *Georg von Below 1925:* Der deutsche Staat des Mittelalters. Leipzig: Verlag von Quelle und Meyer, 2. Aufl. des erstmals 1914 erschienenen Werkes (insbes. Kap. 1 zu C. L. v. Hallers Theorie des Patrimonialstaates), welches Max Weber bewundert hat. Diese Diskussion ist eher von ideengeschichtlichem Interesse, weil heute doch weitgehend anerkannt ist, daß es einen „mittelalterlichen Staat“ in Europa nicht gegeben hat; siehe meine Darstellung der Problematik in *Hannes Wimmer 1996:* Evolution der Politik. – Von der Stammesgesellschaft zur modernen Demokratie. Wien: WUV-Universitätsverlag, Kap. 8 „Von der feudalen Anarchie zur Ständegesellschaft“, S. 309 ff.

29 Siehe die historisch gehaltenen Beiträge in *Arnold J. Heidenheimer/Michael Johnston/Victor T. Le-Vine 1989:* Political Corruption. – A Handbook. New Brunswick/London: Transaction Publishers.

Rechtmäßigkeit der Herrschaft, „weil es immer so gewesen ist", daß es Herrschende und Beherrschte gibt, und folglich beruht diese Herrschaft nicht bloß auf überlegener Gewalt, sondern setzt ein gewisses Maß an „Einverständnishandeln" der Untertanen voraus[30]. Fassen wir zusammen:

Merkmale der patrimonialen Verwaltung bei Max Weber[31]:

- *Rekrutierung:* Der Herr rekrutiert sein Verwaltungspersonal zunächst primär aus seinen Hausunterworfenen, weil er sich deren Gehorsams sicher sein kann. Dies erzeugt unter den Freien mit der Zeit eine Mißstimmung; ebenso wird ab einer gewissen Größe des königlichen Oikos die Beamtenstelle eine einträgliche Einkommensquelle, um die sich die Freien bemühen und im Laufe der Zeit auch beanspruchen: So wird die Verwaltung überwiegend „extrapatrimonial", d. h. rekrutiert aus den ökonomisch mächtigsten „Häusern" des Landes. Diese streben nach „Stereotypisierung ihres Amtes" und erreichen eine gewisse Absicherung in Form von Zusagen oder dann auch in Form von Statuten für ihre Stellung: daraus erwächst dann die ständische Abschließung der königlichen Beamten vom übrigen Volk: „Die Stereotypisierung und monopolistische Appropriation der Amtsgewalten durch ihre Inhaber als Rechtsgenossen schafft den *ständischen* Typus des Patrimonialismus"[32];
- *fehlende Trennung von „privater" und „amtlicher" Sphäre:* Was ein Beamter tun darf, und was nicht; was er sich aneignen darf, und was nicht etc. hängt einerseits von Restriktionen aus alter Tradition des Amtes oder schlicht von der Toleranz (sprich: Willkür) des Herrschers ab. Eine strikte Unterscheidung von Staatseigentum und Privateigentum gibt es nicht, wie ganz allgemein der scharfe, römisch-rechtliche/moderne Eigentumsbegriff fehlt;
- *Fehlen fester Kompetenzen:* Der Beamte hat zwar einen mehr oder weniger klar umschriebenen sachlichen Auftrag, aber dieser ist gegenüber den anderen Beamten nur unscharf getrennt, so daß erst die Konkurrenz der Beamten untereinander eine ge-

---

30 *Stefan Breuer 1998:* Der Staat. – Entstehung – Typen – Organisationsstadien. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt, insbes. Kap. 3 und 4 zum „traditionalen Staat". Eine etwas andere Akzentuierung im Begriff des „vormodernen Staates" habe ich entwickelt in *Hannes Wimmer 1998:* Macht, Recht und Gewalt in vormodernen Gesellschaften. Paper zur Tagung „Das historisch-genetische Verständnis der Normativität und Legitimität der gesellschaftlichen Ordnung", 17.–20. Juni 1998 am ZiF (Bielefeld), nun im Erscheinen in *Günter Dux/Frank Welz 2000 (Hrsg.):* Moral und Recht im Diskurs der Moderne. Zur Legitimation gesellschaftlicher Ordnung. Opladen: Leske + Budrich.

31 Siehe dazu *Stefan Breuer 1991:* Max Webers Herrschaftssoziologie. Frankfurt am Main/New York: Campus. Die folgende Darstellung konzentriert sich auf den Bereich der „Verwaltung" und klammert das Militär vorläufig aus, siehe jedoch *Jean-Claude Willame 1972:* Patrimonialism and Political Change in the Congo. Stanford, Cal.: Stanford Univ. Press, insbes. Chap. 4 „Private Armies".

32 *Max Weber 1922:* Wirtschaft und Gesellschaft, a. a. O., S. 695.

wisse Abgrenzung erzeugt. Regelmäßig sehen wir in den historischen Patrimonialstaaten eine Flut von Ämtern mit ganz wechselndem und unscharfem Sinn, so Max Weber, es hängt sehr viel von der ordnenden Herrschaftsfähigkeit des Herrn ab, ist das ganze System letztlich ein „System rein subjektiver, auf die Verleihung und Gnade des Herrn zurückgehender Rechte und Privilegien von Personen. Es fehlt die objektive Ordnung und die auf unpersönliche Zwecke ausgerichtete Sachlichkeit des bürokratischen Staatslebens“[33];

- *die materielle Versorgung der Beamten* erfolgt entweder über Amts-Pfründe, d. h. Anweisungen auf bestimmte Einkünfte, die der Beamte für seine Amtshandlungen zu erwarten hat, oder Land-Pfründe, Zuweisung von Amts- oder Dienstland zur eigenen Nutzung, welche dem „Lehen“ des Mittelalters sehr nahe kommt;
- *Verselbständigung der Verwaltung und Aneignung des Amtes durch die Beamten*, was oft zur Erblichkeit und quasi Unabsetzbarkeit derselben geführt hat; hier geht es ausschließlich um die Sicherung des ökonomischen Interesses des Verwaltungspersonals und dessen Bestreben zur ständischen Abschließung gegenüber „Einflüssen“ von außen, auch gegenüber dem Herrn: der aus persönlichen Beziehungen bestehende Komplex der Verwaltung verselbständigt sich gegenüber der Spitze der politischen Führung: „Die als Interessentenkreis fest zusammenhaltende ämterbesitzende Honoratiorenschicht ist meist auf die Dauer übermächtig gegenüber dem Herrn.“[34] Sehr viel hängt allerdings hier von den *persönlichen* Qualitäten des Herrschers ab: „Auf dem Boden dieser Verwaltungsstruktur ist daher in einem spezifisch hohen Grade die rein persönliche Befähigung des Herrn, seinen Willen zur Geltung zu bringen, absolut entscheidend für das stets labile Maß von realem Gehalt seiner nominellen Macht.“[35] Ebenso liegen die Entscheidungen der Beamten zwischen Traditionsgebundenheit und rein persönlichem, willkürlichem Herrenrecht: Entscheiden nach objektiven Grundsätzen des Rechts „ohne Ansehen der Person“ ist nicht gegeben – im Gegenteil: das persönliche Ansehen des Antragstellers oder Gerichtsklienten entscheidet auch hier über sehr viel.

Günter Roth[36] hat dieses Modell des „patrimonialen Staates“ Max Webers wieder aufgegriffen, weil er in der Empirie vieler Entwicklungsländer (EL) frappierende Ähnlichkeiten fand – mit einer Ausnahme: den Regimen der EL fehle die Legitimationsgrundlage kraft Tradition. Neopatrimoniale Systeme sind weitgehend enttraditionalisierte Herrschaftssysteme, de-

33 *Max Weber 1922:* Wirtschaft und Gesellschaft, a. a. O., S. 697.

34 *Max Weber 1922:* Wirtschaft und Gesellschaft, a. a. O., S. 702

35 *Max Weber 1922:* Wirtschaft und Gesellschaft, a. a. O., S. 704.

36 *Günther Roth 1968:* Personal Rulership, Patrimonialism, and Empire-Building in the New States. In: World Politics 20: 194–206; siehe auch *Günther Roth 1987:* Politische Herrschaft und persönliche Freiheit. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.

ren Staatsstrukturen aber – mehr oder weniger stark ausgeprägt – Züge des Patrimonialismus Max Webers aufweisen. „Neopatrimonialismus" bezeichnet eine *selektive Verknüpfung von traditionalen und modernen Elementen*[37] und ist insofern eine für den Modernisierungsprozeß typische Übergangserscheinung[38]. Neopatrimoniale Regime müssen sich anders legitimieren und genau hierin liegt bereits eines ihrer Kernprobleme[39]. – Ich werde im folgenden versuchen, die wesentlichen Strukturmerkmale des Neopatrimonialismus mit Hilfe von möglichst wenigen Differenzierungen[40] herauszuarbeiten, diskutiere dann einige „Systembedingungen" (System-/Umwelt-Beziehungen) neopatrimonialer Regime und stelle abschließend nochmals die Frage nach den Vorzügen dieser Theorie.

---

37 So auch die Definition von *H. C. F. Mansilla 1990:* Neopatrimoniale Aspekte von Staat und Gesellschaft in Lateinamerika. – Machtelite und Bürokratismus in einer politischen Kultur des Autoritarismus. In: PVS, 31. Jg., S. 33–53.

38 *Victor T. LeVine 1980:* African Patrimonial Regimes in Comparative Perspective. In: The Journal of Modern African Studies 18: 657–673; *Jeanne Maddox Toungara 1990:* The Apotheosis of Cote d'Ivoire's Nana Houphouet-Boigny. In: The Journal of Modern African Studies 28: 23–54: „Neopatrimonialism is not a traditional phenomenon, it is not an anachronical, historical survival, but a contemporary phenomenon bound to modernization. Neopatrimonial societies have felt the impact of modern states and they have been incorporated in the modern international system: this is what differentiates them most of all from patrimonial societies. ... Clientelism, patronage, nepotism, all forms of corruption are in no way simple replicas of traditional states", so die Autorin mit Bezug auf *Richard Crook 1989:* Patrimonialism, Administrative Effectiveness and Economic Development in Cote d'Ivoire. In: African Affairs 88: 205–228 und *Jean-François Medard 1982:* The Underdeveloped State in Tropical Africa: political clientelism or neopatrimonialism? In: Christopher Clapham (Hrsg.), Private Patronage and Public Power: political clientelism in the modern state. New York: 162–192.

39 Patrimonialismus ist bei Max Weber legitimiert als „Herrschaft kraft Tradition". Nun kann es in einem Staat, in welchem 5 oder gar 72 (wie im Falle des Tschad) unterschiedliche Stammes-Traditionen zusammengefaßt sind, eben nicht *die* Tradition geben, auf die sich die Legitimation des Staates beziehen könnte, ganz abgesehen davon, daß auch die Kolonialherrschaft nicht spurlos an diesen Gesellschaften vorübergegangen ist. Darüber hinaus sind in allen Ländern heute moderne Elemente zu finden, die in „traditionalen Gesellschaften" unmöglich vorhanden sein konnten: Die Nutzung von Entwicklungshilfe oder die Inanspruchnahme von Krediten auf den internationalen Kapitalmärkten, Devisenbewirtschaftung und Wechselkurspolitik, die Praxis der Vergabe von Lizenzen oder die berühmt-berüchtigten „Marketing-Boards"; oder man denke an politische Parteien, moderne Waffentechnik, moderne Kommunikationsmittel, Staatssicherheit aus internationalen Schutzbestimmungen etc. – Aus diesen Gründen halte ich den Direktzugriff auf Max Weber beim Versuch zur Erklärung von bestimmten Phänomenen der EL für problematisch, etwa bei *Richard A. Joseph 1987:* Democracy and Prebendal Politics in Nigeria. Cambridge u. a.: Cambridge Univ. Press.

40 Kennzeichen einer „guten" Theorie ist es ja, daß sie mit wenigen Differenzierungen (Prinzip der Sparsamkeit) eine große Menge an empirischen Einzelinformation verstehen hilft bzw. erklärt.

1.2 Strukturen neopatrimonialer Systeme

In der Einleitung haben wir behauptet, die nachkoloniale Entwicklung in Schwarzafrika sei fast ausschließlich in die Richtung der Entstehung neopatrimonialer Systeme verlaufen. Auch wenn das Phänomen keineswegs auf den afrikanischen Kontinent beschränkt ist, werden wir uns hier überwiegend auf die Länder Afrikas südlich der Sahara konzentrieren und versuchen, die oben genannte These zu untermauern – schließlich weicht diese These doch gravierend von anderen Typologien afrikanischer politischer Systeme ab. Berg-Schlosser z. B. schlägt die folgenden vier Systemtypen für die afrikanischen Länder vor[41].

Politische Systeme Afrikas – ein Typologie von Berg-Schlosser:
1. the polyarchic
2. the socialist
3. the civil-authoritarian, and
4. the praetorian.

Crawford Young unterscheidet „afro-marxistische", „populistisch-sozialistische" und „afro-kapitalistische" Systeme und versucht diese entlang von sechs Dimensionen zu evaluieren[42]. Andere Autoren legten den Akzent auf das Parteiensystem[43], um dann festzustellen: „Einpar-

---

41 *Dirk Berg-Schlosser 1984:* African Political Systems. Typology and Performance. In: Comparative Political Studies 17: 121–151

42 *Crawford Young 1982:* Ideology and Development in Africa. New Haven/London: Yale Univ. Press, S. 12 ff.; seine „Dimensionen der Evaluierung" sind: 1. Growth, 2. Equality of distribution, 3. Autonomy and Self-reliance, 4. Preservation of human dignity, 5. Participation, und 6. Expansion of social capacity; an sich sind diese Dimensionen sehr wichtig und böten ein gutes Konzept, würden sich die o. g. afrikanischen Systeme tatsächlich wesentlich entlang dieser Dimensionen unterscheiden; das ist aber kaum der Fall, wenngleich die „afro-marxistischen" Systeme in der Regel etwas schlechter abschneiden als die „afro-kapitalistischen". Weil aber die *Performances* der Länder nicht so unterschiedlich sind wie Young annimmt, erscheint es fraglich, ob man darauf eine ganze „Typologie" aufbauen kann; dasselbe gilt auch für die Typologie von Berg-Schlosser – beiden muß man aber zugute halten, daß sie Anfang der 1980er Jahre schrieben und das ganze Ausmaß der *Staatskrise* in Afrika noch nicht zu sehen bekommen hatten.

43 *Claude E. Welch 1990:* African Political Systems. In: Anton Bebler/Jim Seroka (Hrsg.), Contemporary Political Systems. – Classifications and Typologies. Boulder/London: Lynne Rienner, S. 281–302; Welch bietet einen Überblick, so z. B. zur Tendenz, Typologien nach dem jeweiligen Parteiensystem zu entwickeln, wie das für die westlichen Länder üblich ist, für die afrikanischen Länder sei dieser Ansatz jedoch eher irreführend, weil schon das Konzept der „politischen Partei" nicht übertragbar ist. Nach der ersten Generation der Forschung aus dem Bereich der Britischen Sozialanthropologie sei dies die zweite gewesen, nun eben stärker „politologisch" orientiert,

teienherrschaft war das hervorstechende Merkmal afrikanischer politischer Systeme in der nachkolonialen Phase der Entwicklung, die sich seit 1989 ihrem Ende zuneigt."[44] Die Frage ist aber, ob damit die Kernproblematik der afrikanischen Länder erfaßt wird. Dasselbe gilt für Ansätze, welche den Akzent auf „civil-military relations" legen, wenngleich die folgende Feststellung – wie auch diejenige oben zu den Einparteiensystemen – seine Richtigkeit hat: „For better or worse, the study of national politics in Black Africa is rapidly reduced to the study of military intervention and military rule."[45] Die genannten Aspekte sind wichtig, treffen aber nicht die Kernproblematik der afrikanischen politischen Systeme, so jedenfalls die neuere einschlägige Literatur.

---

während die dritte Generation sich vor allem mit „Militärregimen" beschäftigt habe. Aber schon Ende der 1960er Jahre sei an den Begrifflichkeiten Zweifel aufgekommen, zumal die Staaten „almost institutionless" erschienen bei gleichzeitiger Intensivierung von Konflikten und Anzeichen von „disorder". Spätestens seit Anfang der 1980er Jahre wurde unübersehbar, daß die Militärs nicht imstande wären, die entscheidenden Bedingungen für *politische Stabilität* herzustellen, sondern im Gegenteil zur „stability of instability" beitrügen. Künftige Typologien sollten den Akzent auf den „Staat" legen, so die Empfehlung von Welch. Siehe auch die Beiträge in *Mark W. DeLancey (Hrsg.) (1992):* Handbook of Political Science Research on Sub-Saharan Africa. – Trends from the 1960s to the 1990s. Westport, Conn./London: Greenwood Press.

44 *Peter Meyns/Franz Nuscheler 1993:* Struktur- und Entwicklungsprobleme von Subsahara-Afrika. In: Dieter Nohlen/Franz Nuscheler (Hrsg.), Handbuch der Dritten Welt, Bd.4: Westafrika und Zentralafrika. Bonn: Dietz-Verlag, S. 13–101, hier S. 64; eine eigene Typologie wird von den Autoren nicht herausgearbeitet, auch erscheint das, was wir hier als „Neopatrimonialismus" identifizieren, bei den Autoren unterbelichtet. Auch waren die Einparteiensysteme Afrikas in den meisten Fällen eigentlich „no-party systems" (Sartori), denn die politischen Parteien blieben oft nur Patronagenetzwerke der jeweiligen „Herrscher" an der Macht oder gerieten zu Kampfverbänden prominenter Führer mit ihrem mehr oder weniger großen Anhang. „Ideologien" im herkömmlichen Sinne spielten fast nirgends eine Rolle, trotz der oft schrillen Töne (z. B. in der Rep. Kongo, Brazzaville) bzw. dienten den „marxistischen Regimen" eher dazu, unter der Bedingung konkreter, kurzfristiger materieller Erwartungshaltungen der Bevölkerungen oder der engeren Klientelen, „langfristigen politischen Kredit" aufzunehmen. Die meisten Putschisten hatten, bevor sie sich zum „wissenschaftlichen Sozialismus" bekannten, gar keine Ahnung, was das eigentlich ist, so z. B. die Militärs, welche in Äthiopien putschten.

45 *Thomas H. Johnson/Robert O. Slater/Pat McGowan 1984:* Explaining African Military Coups D'Etat, 1960–1982. In: American Political Science Review 78: 622–640, hier S. 622. Auf die Problematik der „Erklärung von Coups d'Etat" in Afrika können wir hier nicht eingehen, es gilt allerdings zu berücksichtigen, daß „Militärs als Regierung" in den Augen vieler afrikanischer Bevölkerungen weder als etwas Ungewöhnliches erschienen noch als von vornherein „illegitim", obwohl sie es – juristisch gesehen – allesamt natürlich waren bzw. sind, siehe *John W. Harbeson 1987:* Military Rulers in African Politics. In: Ders. (Hrsg.), The Military in African Politics. New York/Westport/London: Praeger, S. 1–20.

Die Tatsache, daß es in den meisten afrikanischen Ländern nicht nur keine Entwicklung im positiven Sinne, sondern eher Verfall, Niedergang und Verarmung gab, daß der schwarzafrikanische Kontinent im Begriffe ist, von der Weltwirtschaft völlig abgekoppelt zu werden[46] und auf absehbare Zeit das „Armenhaus der Welt" zu bleiben, läßt sich nicht erklären, wenn man auf „Neokolonialismus", Abhängigkeit von der „kapitalistischen Weltwirtschaft", „Ersatzkriege" im Zuge des Ost-West-Konflikts sowie daraus resultierende Zerstörungen, Bürgerkriege, Gewaltsamkeiten, Flüchtlingswellen, Hungerkatastrophen, Fehlentwicklungen etc. rekurriert, sondern diese Erscheinungen sind – mit ganz wenigen Ausnahmen – die Folge dessen, was man den „neopatrimonialen Staat" nennt: „The current African crisis is increasingly seen as rooted primarily in government incapacity and mismanagement. ... A new awareness of the political causes of the African crisis is entering into our analysis of the problem ..."[47] Dennoch besteht hinsichtlich der Begrifflichkeit einige Verwirrung: Relativ viele Autoren schließen an Günther Roth an und verstehen unter „Neopatrimonialismus" primär „personal Rulership" oder „personal Rule", so z. B. Victor T. LeVine[48]. Jackson und Rosberg wiederum definieren „personal rule" als ein spezifisches politisches System, ohne sich auf den Begriff „Neopatrimonialismus" zu beziehen. Richard A. Joseph rekurriert direkt auf Max Weber und spricht von „prebendalized politics" bzw. von einem „prebendalized state"[49]: Konkurrenz um Staatsämter bestimmt die Politik, deshalb braucht man einen unterstützenden Anhang, um den Kampf zu gewinnen und ist dann aber verpflichtet, für Ansprüche der „Klienten" of-

---

46 *Thomas M. Callaghy 1995:* Africa: Falling off the Map? In: Current History: 31–36: „Many African officials fail to realize just how unimportant Africa is becoming to the world economy. Many are still looking for a quick fix, while the last decade of world history shows that one does not exist. If African countries are to survive, changes must be made. If not, changes in the world political economy will continue to pass Africa by, with serious long-term consequences for the people of the continent" (S. 32).

47 *Robert H. Jackson/Carl G. Rosberg 1986:* Sovereignty and Underdevelopment: Juridical Statehood in the African Crisis. In: The Journal of Modern African Studies 24: 1–31, hier S. 19; siehe auch *Zaki Ergas 1987:* Introduction. In: Ders. (Hrsg.), The African State in Transition. New York: St. Martin's Press, S. 1–22, hier S. 2 f.: „in virtually all African states ... state-society relations are primarily defined by patrimonialism"; die äußeren Rahmenbedingungen seien nicht günstig gewesen für Afrika: die Preise für die afrikanischen Produkte auf dem Weltmarkt schwankten erratisch, die Zinsen für Kredite waren zu hoch, die Preise für Fertigprodukte der Industrieländer ebenfalls viel zu hoch, multinationale Konzerne kümmerten sich oft nicht um die Probleme der Länder, verheerende Dürrekatastrophen verschlimmerten die Nahrungsmittelversorgung, der Kolonialismus hatte ein autoritäres Erbe hinterlassen etc. „All this is true. We will, however, endeavour to show in this book that the 'African State' is itself in large part responsible for the on-going crisis."

48 *Victor T. LeVine 1980:* African Patrimonial Regimes im Comparative Perspective, a. a. O.

49 *Richard A. Joseph 1987:* Democracy and Prebendal Politics in Nigeria. Cambridge u. a.: Cambridge Univ. Press, am Beispiel Nigeria, insbes. S. 55 ff. zum Verhältnis von „prebendalism and clientelism", welche sich beide wechselseitig stützen und verstärken.

fen zu sein, d. h. das „Amt" nicht nur für sich selbst zu „nutzen", sondern auch zum Vorteil des Anhangs; damit werden die öffentlichen Ämter zu einem System der Vorteilsgewährung für alle diejenigen, die es geschafft haben, solche Ämter zu „erobern"[50]. Thomas M. Callaghy bevorzugt den Begriff „patrimonial administrative state", verzichtet also auf das „Neo-" und definiert seinen Begriff folgendermaßen:

> The major patrimonial elements of this state are as follows. First, broad and increasing centralized executive authority is personalized, most commonly around a presidential monarch or military leader who attempts to control the state. Second, the Leader's position is legitimated by complex and shifting blends of charismatic, patrimonial, and legal-rational doctrines and beliefs, in an attempt to ‚routinize' power. Third, the personal ruler is supported, in varying and often uncertain ways, by personal officials and state administrative cadre whose positions rest in large part on political loyalty to the ruler in partially integrated and partially fragmented sets of patron-client networks. Fourth, these officials control the inherited colonial administrative apparatus and a state-party structure, where it exists, while appropriating its offices. The state is the major avenue of upward mobility, status, power, and wealth. The result is often the formation of a new, but uneasy, political ruling class.[51]

---

50 „My discussion of prebendalism so far has been based on certain crucial observations regarding the treatment of state power as a congeries of offices which can be competed for, appropriated and then administered for the benefit of individual occupants and their support groups. One can also distinguish here clientelism from prebendalism, although for some scholars the term 'political clientelism' will cover both the nature of social relationships and the way in which the public power is utilized to maintain them. For many, the two notions constitute complementary aspects of a general phenomenon. Clientelism defines the nature of individual and group relationships within the wider socio-political sphere, while prebendalism is primarily a function of the competition for, and appropriation of, the offices of the state", so *Richard A. Joseph 1987:* Democracy and Prebendal Politics in Nigeria, a. a. O., S. 63; Joseph unterschätzt m. E. sowohl das Problem der spezifischen Art der „Staatsleitung" in neopatrimonialen Systemen als auch die schlichte Tatsache der „Korruption", was etwas anderes darstellt als bloß die „Präbendalisierung der Staatsämter".

51 *Thomas M. Callaghy 1987:* The State as Lame Leviathan: The Patrimonial Administrative State in Africa. In: Zaki Ergas (Hrsg.), a. a. O., S. 87–116, hier S. 89; Callaghy gebraucht den Begriff als eine Zwischenkategorie zwischen einem „persisting traditional" und einen „truly modern" politischen System, nicht aber im Sinne eines entwicklungstheoretischen Konzepts – merkwürdigerweise, denn Callaghy sieht doch vergleichbare Zusammenhänge in anderen Regionen: „This generalized pattern of early authoritarian patrimonial rule in Africa is similar in important ways to the rise of the modern state in early modern Europe and to the early post-colonial period in much of Latin America, and is not likely to disappear quickly" (S. 93), oder siehe die folgende Formulierung auf S. 109: „As in early modern Europe and nineteenth-century Latin America, the centralizing patrimonial state in Africa is a Leviathan, but a lame one. ... The authoritarian patrimonial administrative state is the

Wir schlagen vor, unter „Neopatrimonialismus“ ein politisches System zu verstehen, in welchem 1. „personal Rule“ (hochpersonalisierte Form der Staatsleitung), 2. klientelistische Politik und 3. endemisch gewordene Korruption *kombiniert* sind. Robert H. Jackson meint, darüber bestünde weitgehend Konsens, aber das erscheint doch etwas übertrieben – wie auch die Einsicht zum Zusammenhang von Neopatrimonialismus und der fehlenden Entwicklung in Afrika noch keineswegs zum Allgemeingut der Wissenschaft gehört:

> If there is a consensus among political scientists it is probably that the state in Africa is neo-patrimonial in character. Those who occupy state offices, civilian and military, high and low, are inclined to treat them as possessions rather than positions: to live off their rents – very luxuriously in some cases – and use them to reward persons and cliques who help maintain their power. According to a candid analysis, ‚west African governments represent in themselves the single greatest threat to their citizens, treat the rule of law with contempt, and multiply hasty schemes designed principally for their own private or collective enrichment‘. ‚Development‘ in such circumstances is empty rhetoric: ‚a world of words and numbers detached from material and social realities‘.[52]

Die *Strukturen* neopatrimonialer Systeme können m. E. am besten so analysiert werden, daß man die in der Literatur oft getrennt als „wesentlich“ erachteten Elemente kombiniert und auf diese Weise zu einer *Theorie* eines spezifischen Systemtypus gelangt.

1. Personal Rule

Wie für den Begriff „Leadership“ gibt es auch für „personal Rule“[53] eigentlich keine deutschsprachige Entsprechung; wichtig erscheint der hochpersonalisierte, autokratische Charakter

---

norm in Africa, and it is likely to remain so.“ – Dann stellt sich aber die Frage, wie der „lahme Leviathan“ in der europäischen Entwicklung und in Teilen Lateinamerikas überwunden werden konnte und was in dieser Hinsicht in Afrika zu geschehen hätte. Ganz richtig sieht aber Callaghy, daß sich in Afrika und anderswo an der *Oberfläche* des Systems quasi-demokratische, populistische oder auch sozialistische Formen etablieren können, die aber an der zugrundeliegenden Struktur des „autoritären patrimonial-administrativen Staates“ nichts ändern würden.

52 *Robert H. Jackson 1987:* Quasi-states, dual regimes, and neoclassical theory: International jurisprudence and the Third World. In: International Organization 41: 519–549, hier S. 527 f.

53 *Robert H. Jackson/Carl G. Rosberg 1982:* Personal Rule in Black Africa. Berkeley/Los Angeles/London: Univ. of Cal. Press; sowie *Robert H. Jackson/Carl G. Rosberg 1984:* Personal Rule: Theory and Practice in Africa. In: Comparative Politics 16: 421–442; auch *Günther Roth* verstand unter Patrimonialismus ursprünglich „personal rulership“ … „in the sense of detraditionalized, personalized patrimonialism“ im Unterschied zu Max Webers Typus; siehe auch die Diskussion bei *Robin Theobald 1982:* Patrimonialism. In: World Politics 34: 548–559.

der Staatsführung[54]. In der Regel fehlt den Präsidenten oder „Partei- und Staatsratsvorsitzenden" die persönlichkeitscharismatische Qualität, die sie beanspruchen – daher der oft jeder Intelligenz spottende Persönlichkeitskult[55]. Hier gibt es Ausnahmen, Mao Zedong z. B. vermochte es, mit seinen Aufrufen zu den „Kampagnen" große Menschenmassen zu bewegen und zu begeistern. An Maos Beispiel kann man jedoch schon die Gefahren von „personal Rule" erkennen: der Herrscher berät sich nicht, seine Entscheidungen sind einsame Entscheidungen, die Entscheidungen sind seine persönlichen Ideen oder Einfälle, aber sie beanspruchen Wahrheit und Richtigkeit[56]. Maos Idee zur Kampagne der „Kulturrevolution" hob dann allerdings den gesamten Staats- und Parteiapparat aus den Angeln und diskreditierte beide nachhaltig[57]. Er führte das Land hart an die Grenze von Chaos und Anarchie bzw. in den wirtschaftlichen Ruin; die Rote Armee war die einzige, noch halbwegs intakte staatliche Institution geblieben, mit ihrer Hilfe konnte der Staatsapparat wieder aufgebaut werden[58]. Wenige Jahre später wurden Maos Anhänger ebenfalls an den Pranger gestellt. – Jeder Partei- und Staatsfunktionär mußte aus diesen Wirrnissen wenigstens eine Lehre ziehen: traue den

---

54 *Victor T. LeVine 1980:* African Patrimonial Regimes in Comparative Perspective, a. a. O., S. 666: „All African 'neo-patrimonial' regimes tend to be personalist – as Roth defines the term – to some degree, and all contain some elements derived from the traditional patrimonial order." Einige der „personalist rulers" hätten so etwas wie ein „free-floating charisma" besessen, z. B. Leopold Sengor von Senegal, Kamuzu Banda von Malavi, Felix Houphouet-Boigny von der Elfenbeinküste, Julius Nyerere von Tanzania, Kenneth Kaunda von Zambia und Jomo Kenyatta von Keynia; bei Jackson und Rosberg 1982, Personal Rule in Black Africa, a. a. O., sind das die „Fürsten" in der modernen Geschichte Afrikas.

55 Siehe als relativ „harmloses" Beispiel den Persönlichkeitskult des früheren Staatschefs der Elfenbeinküste, Nana Houphouet-Boigny, in *Jeanne M. Toungara 1990:* The Apotheosis of Cote D'Ivoire's Nana Houphouet-Boigny. In: The Journal of Modern African Studies 28: 23–54. Auf die weniger harmlosen kommen wir im übernächsten Kapitel zurück.

56 *Karl Grobe-Hagel 1990:* Die Elite der Partisanen. – Mit den Mitteln von 1935 ins dritte Jahrtausend. In: Ulrich Menzel (Hrsg.), Nachdenken über China. Frankfurt a. M.: Suhrkamp, S. 23–47, hier insbes. S. 28 f. zum „institutionalisierten Voluntarismus" auf der Grundlage der „Intuition von Führerpersönlichkeiten".

57 *Günther Roth 1987:* Politische Herrschaft und persönliche Freiheit. Frankfurt a. M.: Suhrkamp, S. 87 ff. zu „Charisma und Patrimonialismus in der Volksrepublik China"; *Oskar Weggel 1996:* Das nachrevolutionäre China. Hamburg, insbes. S. 253 zum „Personalismus" in China.

58 *Eberhard Sandschneider 1990:* Die Macht der Gewehrläufe. In: Ulrich Menzel (Hrsg.), Nachdenken über China. Frankfurt a. M.: Suhrkamp, S. 80–91, hier S. 83 zur VBA: „In den Wirren der ‚Kulturrevolution' bewahrte sie als einzig verbliebene Institution, die noch funktionsfähig war, das Land vor dem kompletten Zusammenbruch und die Partei vor dem Verlust ihrer politischen Macht. Und mehr als einmal erwies sie sich als verläßlicher Stabilisierungsfaktor in politischen Krisenzeiten, indem die Armee insgesamt oder in maßgeblichen Teilen aktiv in die jeweiligen Auseinandersetzungen eingriff."

Anweisungen der Führung nicht, was heute richtig erscheint, kann morgen als Fehler bestraft werden. – Julius Nyerere wäre ein Beispiel für eine weitere Ausnahme, diesmal aus Afrika: Nyerere gilt als eine der wenigen charismatischen, persönlich integren großen Staatspersönlichkeiten Afrikas; und dennoch ist es eine Wahrheit, daß sein Traum vom Ujamaa-Sozialismus nicht bloß an widrigen äußeren Umständen gescheitert ist, sondern daß er in Wirklichkeit Tansania mit seinem Traum in diejenige verzweifelte Lage geführt hat, in der es sich derzeit befindet[59].

„Personal Rule" tendiert dahin, die bestehenden staatlichen Institutionen zu unterminieren bzw. den Aufbau von solchen zu behindern. „Politik" wird personalisiert, wird Sache des großen Vorsitzenden oder des Präsidenten und wird in der weiteren Folge abhängig von einem undurchsichtigen Netzwerk informeller, rein persönlicher Beziehungen[60]. Wo formale

---

59 *Mwesiga Baregu 1994:* The Rise and Fall of the One-Party State in Tanzania. In: Jennifer A. Widner (Hrsg.), Economic Change and Political Liberalization in Sub-Saharan Africa. Baltimore/London: The Johns Hopkins Press, S. 158–181; nach der berühmt-berüchtigten „Arusha Declaration" (1967) erklärte Nyerere und die TANU (die Staatspartei) den Weg „on socialism and self-reliance", es erfolgten Verstaatlichungen, der Aufbau von zahlreichen Staatsbetrieben und vor allem entsprechend der Konzeption vom *ujamaaland,* einer Art sozialistischer Utopie, die Zwangsumsiedlung der Bevölkerung auf dem Lande, „coercion became the order of the day". Ab Mitte der 1970er Jahre wurden die Anzeichen für eine Krise unübersehbar, der Staat aber war unfähig, etwas dagegen zu tun: „Corruption had become widespread" (S. 166), Korruption, Diebstahl, Unterschlagungen, Machtmißbrauch gehörten nun zum Alltag, Recht und Gerechtigkeit waren zu käuflichen „Objekten" geworden etc. Das Land hatte zwischen 1970 und 1985 rd. 9,5 Milliarden US-Dollar an Entwicklungshilfe erhalten, insbes. von den skandinavischen Ländern, 1991 erklärte Norwegen, es werde die Entwicklungshilfe von der Menschenrechts- und Demokratieentwicklung abhängig machen. Nyerere sah nun endgültig die Fehlentwicklung ein, aber der Apparat in Staat und Partei wollte von Reformen nichts wissen; zwischen 1985 und 1990 waren 130 Mill. US-Dollar an Krediten für die ländlichen Zwangskollektive „verschwunden": „The party-state was popularly perceived as kleptocracy." – Siehe auch *Rolf Hofmeier 1993:* Tanzania. In: Dieter Nohlen/Franz Nuscheler (Hrsg.), Handbuch der Dritten Welt, Bd.5: Ostafrika und Südafrika, a. a. O., S. 178–200: „Dem selbstgesteckten Ziel *Nyereres,* der *self-reliance,* ist T. in den drei Jahrzehnten seit der Unabhängigkeit keinen Schritt näher gekommen. Die Abhängigkeit von Entwicklungshilfe und damit auch von Einflußnahmen der Geberländer ist eher größer als kleiner geworden. Dabei lassen Ressourcenausstattung, Größe und Vielfalt des Landes keinen Zweifel an der selbständigen Lebensfähigkeit" (S. 198). Die korrupte Partei- und Staatsbürokratie wehrt sich natürlich gegen Reformen – sie hatte sich schon gegenüber der Führung unter Nyerere längst verselbständigt.

60 *Victor T. LeVine 1975:* Political Corruption. The Ghana Case. Stanford, Cal.: Stanford Univ. Press: „Political and social relations in Ghana tend to be personalized in the extreme, and when Ghanians think of transactions within or with the formal polity, they do so in terms of relations with individuals or discrete groups of individuals rather than with institutions. Trust is given to specific

Institutionen existiert haben, degenerieren sie unter „personal Rule" zur bloßen Fassade. Jackson und Rosberg wollen hier sogar einen eigenen Typus eines politischen Systems erkennen (institutionless politics). Dies erscheint doch etwas überzogen bzw. zu sehr aus der Perspektive von Afrikanisten gesehen. Wir bleiben bei Günther Roths Vorschlag, „personal Rule" als ein Strukturmerkmal neopatrimonialer Systeme zu verstehen.

Wie zu Zeiten des europäischen Absolutismus[61] kennen oder respektieren die Herrscher neopatrimonialer Regime keinerlei Einschränkungen ihrer Machtbefugnisse[62]. Heute haben zwar praktisch alle EL Verfassungen, aber diese stehen mehr oder weniger nur auf dem Papier oder werden je nach Bedarf manipuliert. Das Staatsoberhaupt kann im Prinzip alle Entschei-

---

persons or groups with familiar, non-threatening attributes. Institutions rank lowest on the scale of trust and identification because their impersonal nature makes them – in the Ghanian situation – both unpredictable and arbitrary" (S. 48). Diese Unterminierung der formalen Staatstrukturen wurde in hohem Maße gefördert von „personal Rule" des ersten Präsidenten Ghanas Kwame Nkrumah, so LeVine insbes. S. 74 f.

61 Wir kommen auf das Phänomen des „persönlichen Regiments" der Monarchen zur Zeit des europäischen Absolutismus zurück, siehe das Kapitel 7 „Staatsleitung" zu den Institutionen des Staates. Die Parallelen sind in der Tat so auffällig, daß deren entwicklungstheoretische Relevanz nicht zu übersehen ist. Einer der wenigen Autoren, der einen Vergleich versucht, ist *Joshua B. Forrest 1994:* Weak States in Post-colonial Africa and Mediaeval Europe. In: Mattei Dogan/Ali Kazancigil (Hrsg.), Comparing Nations. Oxford/Cambridge: Blackwell, S. 260–296; der Vergleich mit dem Mittelalter ist allerdings nicht gut gewählt; gerade Zaire unter der Herrschaft Mobutus eignet sich wenig zu einem Vergleich mit dem europäischen Absolutismus, siehe jedoch genau zu einem solchen Versuch *Thomas M. Callaghy 1987:* Absolutism, Bonapartism, and the Formation of Ruling Classes: Zaire in Comparative Perspective. In: Irving Leonard Markovitz (Hrsg.), Studies in Power and Class in Africa. New York/Oxford: Oxford Univ. Press, S. 95–117.

62 *Naomi Chazan/Robert Mortimer/John Ravenhill/Donald Rothchild 1992:* Politics and Society in Contemporary Africa. Boulder/Col.: Lynne Rienner, schreiben: „Almost without exception the new leaders opted to concentrate power in their own hands" (S. 46). „The personalization of decisionmaking was a concomitant of the overall trend toward centralization. Leadership became a substitute for regularized channels of policymaking" (S. 53). Oder siehe *Naomi Chazan 1988:* Ghana: Problems of Governance and the Emergence of Civil Society. In: Larry Diamond/Juan J. Linz/Seymour M. Lipset (Hrsg.), Democracy in Developing Countries, Vol. 2: Africa. Boulder/London: Lynne Rienner, S. 93–139, insbes. S. 129 f.: „Ghana has, unfortunately, had more than its fair share of inept leaders. Many of its rulers have not had the requisite skills needed for engaging in statecraft, and those who have did not always put them to good use. Many of Ghana's leaders have displayed an intolerance of criticism and a distaste for true consultation and compromise. Although some heads of state – Busia and Liman – have been personally committed to democratic principles, these beliefs have not been put into action once they assumed office, largely because they have not been able to learn from the mistakes of their predecessors. Moreover, most of Ghana's leaders have been corrupt, further eroding the legitimacy of each regime."

dungen an sich ziehen, eine Art fest umschriebene Kompetenzverteilung zwischen „Staatsorganen" gibt es nicht. Weil die Staatsführung ständig in die nachgeordnete Bürokratie, in die Bereiche des Militärs und in die Justiz interveniert, ist eine Dauerpolitisierung dieser Bereiche die unausbleibliche Folge. Die professionellen Spezifika dieser Institutionen gehen schrittweise verloren, sofern sie überhaupt ausgebildet worden waren. Wegen des niedrigen Niveaus der Institutionalisierung kann auch der schlimmste Fall eintreten, nämlich daß ein Herrscher mit schweren psychischen Defekten ein ganzes Land terrorisiert[63] und schließlich vielleicht in den vollständigen Staatskollaps[64] hineintreibt: Macias Nguema (Äquatorialguinea), Bokassa (Zentralafrikanische Republik), Obote und Amin (Uganda), Samuel Doe (Liberia), Siyad Barre (Somalia), Mobutu (Zaire) sind traurige Beispiele aus Afrika; Pol Poth (Kambodscha) und Ferdinand Marcos (Philippinen) neben dem schon erwähnten Mao Zedong (China) Beispiele aus Asien; die Duvaliers (Haiti), Somozas (Nicaragua) und General Stroessner (Paraguay) solche aus Lateinamerika[65]. Damit sind jedoch nur diejenigen Fälle genannt, in denen „personal Rule" katastrophale Folgen für das jeweilige Land zeitigte[66]; die Liste von Ländern mit neopatrimonialen Regimen und daher mit dem Problem von „personal Rule" an der Staatsspitze und deshalb allen damit verbundenen Gefahren, ließe sich unschwer verlängern.

---

63 *Samuel Decalo 1989:* Psychoses of Power. – African Personal Dictatorships. Boulder/London: Westview Press; *Samuel Decalo 1985:* African Personal Dictatorships. In: The Journal of Modern African Studies 23: 209–237; *Daniel Chirot 1994:* Modern Tyrants. – The Power and Prevalence of Evil in Our Age. New York u. a.: The Free Press, zu Afrika S. 373 ff. – Merkwürdigerweise geht Kößler auf diese Problematik kaum ein, siehe nur *Reinhart Kößler 1993:* Despotie in der Moderne. Frankfurt a. M./New York: Campus oder *Reinhart Kößler 1994:* Postkoloniale Staaten. – Elemente eines Bezugsrahmens. Hamburg: Schriften des Deutschen Übersee-Instituts. Manches, was wir hier unter „Neopatrimonialismus" diskutieren, klingt bei Kößler an, ist aber zu keiner „Theorie" ausgearbeitet, so jedenfalls mein Eindruck.

64 Siehe die Beiträge in *William I. Zartman (Hrsg.) (1995):* Collapsed States. Boulder/London: Lynne Rienner.

65 Für Lateinamerika siehe *Dieter Nohlen/Bernhard Thibaut 1992:* Struktur- und Entwicklungsprobleme Lateinamerikas. In: Nohlen/Nuscheler (Hrsg.), Handbuch der Dritten Welt, Bd. 2: Südamerika, S. 13–90; die Typologie der politischen Systeme der Autoren umfaßt u. a. einen „patrimonialen Typ" und einen „Caudillo-Typ", die ich hier zu einem einzigen des „neopatrimonialen Systems" zusammenfassen würde; siehe auch den Überblicksaufsatz von *Petra Bendel/Dieter Nohlen 1992:* Struktur- und Entwicklungsprobleme Zentralamerikas. In: Nohlen/Nuscheler (Hrsg.), Handbuch der Dritten Welt, Bd. 3: Mittelamerika und Karibik, S. 14–49, insbes. S. 41: „Die autoritären Regime in Nicaragua, Guatemala und El Salvador entsprachen am ehesten dem Typus der traditionellen patrimonialen Diktaturen ausschließenden Charakters". Näheres dazu im nächsten Kapitel.

66 Siehe dazu den umfassenden Überblick bei *Daniel Chirot 1994:* Modern Tyrants. – The Power and Prevalence of Evil in Our Age. New York/Toronto: The Free Press, allerdings mit einem anderen „Ansatz"; dennoch ist die von Chirot entwickelte „Typologie" auch für unseren Kontext interessant.

2. Politischer Klientelismus

Wie bereits erwähnt, rekrutiert sich der Präsident seinen Stab nach dem Kriterium persönlicher Loyalitätserwartung. Bei der Besetzung von Ministerposten erscheint dies als nichts Ungewöhnliches; anders dagegen liegt die Sachlage, wenn es um die Besetzung von Führungspositionen im Militär, der Justiz, der Banken oder anderer Staatsbetriebe geht; daß es auch hier nicht auf Qualifikation, sondern primär auf Loyalität bzw. „gute Beziehungen" zum Präsidenten ankommen soll, ist schon schwerwiegend genug. Hinzu kommt jedoch, daß sich diese Patronagestrukturen nach unten fortsetzen. Verwandtschaftliche Beziehungen zum Präsidenten oder zu hohen Staatsfunktionären erhöhen die Startchancen für eine Karriere gewaltig; Herkunft aus derselben Region (oder Ethnie), gemeinsame Schulbildung oder einfach „alte Freundschaftsbeziehungen" zwischen angesehenen Familien spielen in allen neopatrimonialen Regimen eine große Rolle. Ohne Patronage kommt man als Außenstehender kaum in den Staatsdienst, ohne Patronage wird man nichts, wenn man einmal drin ist[67]; d. h., Qua-

---

67 *Camarillas* in den lateinamerikanischen Ländern sind weit verbreitet, siehe für Mexiko *Peter H. Smith 1977:* Does Mexico Have a Power Elite? In: Jose Luis Reyna/ Richard S. Weinert (Hrsg.), Authoritarianism in Mexico. Philadelphia: Institute for the Study of Human Issues, S. 129–154, hier insbes. S. 139 f. zur Macht des Präsidenten nach seiner Wahl in der Personalpolitik; dies verkürze die Zeitperspektive der *politicos* auf sechs Jahre und fördere so die gewaltige Korruption im System; *Susan Kaufman Purcell 1981:* Mexico: Clientelism, Corporatism and Political Stability. In: S. N. Eisenstadt/Rene Lemarchand (Hrsg.), Political Clientelism, Patronage and Development. Beverly Hills/London: SAGE: 191–216; sowie *Rideric A. Camp 1990:* Camarillas in Mexican Politics. The Case of Salinas Cabinet. In: Mexican Studies 6: 85–107; *Hanspeter Stamm/Christian Suter 1996:* Wirtschaftliche Strukturanpassung und politische Transformation in Mexiko. In: Stefan Karlen/Andreas Wimmer (Hrsg.), „Integration und Transformation": Ethnische Gemeinschaften, Staat und Weltwirtschaft in Lateinamerika seit ca. 1850. Stuttgart: Akademischer Verlag der Reihe HISTORAMERICANA; Bd.2, S. 205–239, hier insbes. die Abbildung 1: „Schematische Darstellung wichtiger Herrschaftsmechanismen im postrevolutionären politischen System der Nachkriegszeit" auf S. 210; die Autoren unterscheiden den Klientelismus der *camarillas* auf der Ebene der Staatsführung, d. h. die enormen Rotationen des Führungspersonals nach jeder Wahl, sodann den *bürokratischen Klientelismus* in Verwaltung, Partei, Gewerkschaften und in den Staatsbetrieben, und schließlich den *traditionalen Klientelismus* der Beziehung zwischen lokalen Notablen *(caciques)* und der Bevölkerung. Überall sind „stark personalistisch gefärbte Beziehungsformen" vorhanden, die „gleichzeitig institutionell wenig abgesichert" sind (im Sinne einer staatlichen Penetration der Gesellschaft). Für Kolumbien siehe *Jürgen Wolf 1984:* Bürokratische Politik: Der Fall Kolumbien. Berlin: Duncker & Humblot, insbes. S. 347 ff.: Das ständig wechselnde Personal ist eines der Haupthindernisse für eine höhere Professionalität der Verwaltung. Jugendliche Absolventen höherer Schulen werden über Patronage in die öffentliche Verwaltung gedrängt, wo sie – wegen der schlechten Bezahlung – nur so lange bleiben, bis sie im Privatsektor einen Job finden. Diese Jugendlichen sitzen eine Zeitlang in der Verwaltung auf wichtigen Jobs, wo sie in In-

lifikation und Verdienst bleiben auf der Strecke, danach wird oft nicht einmal gefragt. Klientelistischer Politik liegt das Prinzip zugrunde, daß Loyalität des „Schützlings" wichtiger ist als Qualifikation des Bewerbers für ein Amt[68].

Der Präsident kennt und beherrscht die Patronagepolitik, er weiß daher auch um die jeweils eigene „Hausmachtpolitik" seiner Minister und Staatssekretäre und auf diese Weise entstehen mehrere „leadership centered informal power groups"[69], die keineswegs darauf programmiert sind, zu kooperieren, im Gegenteil: heftige Faktionskämpfe auf den Hintergrundbühnen gehören zum Alltag neopatrimonialer Regime und verursachen große Reibungsverluste. Um den Gefahren zu großer Hausmacht einzelner Minister zuvorzukommen bzw. um die Reibungsverluste aus Faktionskämpfen abzumildern, greift der Präsident zum Mittel der Begrenzung der Amtszeiten. Die Amtszeiten der Minister in neopatrimonialen Systemen sind in der Regel kurz und auch dies hat in mehrfacher Hinsicht negative Folgen:

---

dustrieländern erst nach vielen Jahren und daher mit viel Erfahrung hinkämen: „Die Staatsverwaltung dient als *erstklassige Patronage-Institution.* Diese Funktion ist für die Aufrechterhaltung des gegenwärtigen politischen Systems lebenswichtig" (S. 356). – „Das Gegenstück des Patronagesystems stellt die *Schwäche des Berufsbeamtentums* dar" (S. 357, Hervorhebungen im Original).

68 In den sozialistischen Ländern kam bzw. kommt der Aspekt des „Gesinnungswissens" noch hinzu, dies ändert jedoch am Prinzip nichts, siehe *Günther Roth 1987,* Politische Herrschaft und persönliche Freiheit, a. a. O. Eine Tradition des Denkens in gesellschaftlichen *Hierarchien* kommt dem natürlich entgegen, so vor allem in Lateinamerika und in vielen asiatischen Ländern, so z. B. in China, siehe *Oskar Weggel 1996:* Das nachrevolutionäre China. Hamburg: „Im traditionellen China herrschte, wie nahezu im gesamten übrigen Asien, das vertikale Organisationsmuster vor" (S. 40); das sozialistische Kommandosystem konnte an diese Tradition fast bruchlos anschließen, siehe *Thomas Heberer 1990:* Chinesischer Sozialismus = Sozialistischer Konfuzianismus? Der Widerstreit zwischen Tradition und Moderne. In: Ulrich Menzel (Hrsg.), Nachdenken über China, a. a. O., S. 127 f. Die Schrift von Heberer wie auch das Buch von Weggel sind ganz vorzügliche Studien zum Phänomen des „Neopatrimonialismus" im definierten Sinne der *selektiven Verknüpfung von traditionalen und modernen Elementen der Gesellschaft* im politischen System.

69 *James S. Scott 1972:* Patron-Client Politics and Political Change in Southeast Asia. In: American Political Science Review 66: 91–113. Solche „klientelistischen Netzwerke" sind natürlich auch etwas anderes als „strategische Gruppen", siehe *Hans-Dieter Evers/Tilman Schiel 1988:* Strategische Gruppen. Berlin: Reimer Verlag. Auch der Begriff der strategischen Gruppen scheint mir zuviel *Einheit,* Solidarität und eben „kollektives Handeln" zu suggerieren als es tatsächlich gibt; denn die Regel ist, so hier die These, daß Macht über Patronagestrukturen aufgebaut wird und diese klientelistischen Netzwerke sich grundsätzlich in *Konflikt* befinden! Noch viel weniger angemessen wäre hier allerdings ein Begriff der „Klasse für sich", insofern haben die Autoren der strategischen Gruppen recht. Siehe auch den Beitrag von *Mario Caciagli 1987:* Klientelismus. In: Pipers Wörterbuch zur Politik, Bd. 6: Dritte Welt, hrsg. v. Dieter Nohlen und Peter Waldmann. München/Zürich: Piper, S. 277–283: „Die Beziehungen Patron-Klient sind von Lateinamerika-, Mittelmeerraum-, Schwarzafrika- und Südostasienforschern wieder in den Vordergrund gerückt

Erstens verursacht es in der Bürokratie allgemeine Verunsicherung[70]; die Schützlinge sind ständig auf der Suche nach Patronen und natürlich kosten diese Aktivitäten Zeit und Energie. *Zweitens* entsteht ein Dauerdefizit im Hinblick auf eine effektive und effiziente Führung der Ministerien: kaum ist ein Minister in sein Ressort eingearbeitet, wird er schon wieder abgesetzt. *Drittens* ist dies eine der Ursachen für den wachsenden Personalbestand des Staatsapparates[71], denn jeder neue Minister bringt seine Klientel mit[72]. Da das bestehende Personal durch die klientelistischen Machtnetzwerke irgendwie geschützt erscheint und sich der neue Minister nicht gleich Feinde schaffen will, bleibt nichts anderes, als neues Personal einzustellen. Auf diese Weise wächst und wächst der Personalbestand, ohne daß dies in irgendeinem Zusammenhang stünde mit neuen Aufgabenstellungen des Staates. Die überdimensionierte Größe der Staatsapparate neopatrimonialer Regime läßt sich in hohem Maße aus der Eigen-

---

worden, die die Klassen- oder Interessengruppenmodelle zur Erklärung jener politischen Systeme nicht verwenden konnten. Man wird heute kaum eine Monographie oder ein Handbuch über die Dritte Welt finden, in dem nicht der K. erwähnt ist" (S. 278).

70 *Victor T. LeVine 1975:* Political Corruption. The Ghana Case, a. a. O., S. 94: „In sum, a situation was created that maximized official insecurtity, and in this ambiance more often than not officials in both the party and the public services felt driven to illicit and informal measures, if only to protect themselves and their job." Die Folge ist u. a. „structural fragmentation" und bürokratischer „jungle" in den unzähligen, unkoordinierten „Ämtern", „... a context whose principal elements are those outlined above: an unstable, highly fragmented administrative structure; a burgeoning but insecure officialdom; and increasing political resources made accessible to a regime whose program and goals were inconsistent and often contradictory" (S. 91).

71 Für Lateinamerika allgemein siehe *L. A. Hammergren 1983:* Development and the Politics of Administrative Reform. Lessons from Latin America. Boulder, Col.: Westview Press, insbes. S. 151 ff.; ich komme darauf zurück.

72 In den lateinamerikanischen Ländern ist es der Präsident selbst, der über klientelistische Personalpolitik für den ständig wachsenden Personalbestand der Staatsapparate sorgt; dies hat wesentlich mit dem dortigen System des Präsidentialismus zu tun; auf diese Diskussion komme ich, wenn auch nur sehr knapp, im nächsten Kapitel zurück; siehe als Beispiel Brasilien – aus historischer Perspektive *Richard Graham 1990:* Patronage and Politics in Ninteenth-Century Brazil. Stanford, Cal.: Stanford Univ. Press, sowie *Riordan Roett 1992:* Brazil. Politics in a Patrimonial Society. Westpoint, Conn./London: Praeger. Allgemein zu Lateinamerika *Manfred Mols 1985:* Demokratie in Lateinamerika. Stuttgart u. a.: Kohlhammer: „Die lateinamerikanische Politik ist, gleichgültig, ob zivilistisch oder militärisch besetzt, prätorianisch oder autoritativ organisiert, ein riesiges Patronage-System, bei dem Loyalitäten, Leistungen und Pfründe nach genau austarierten Gewichtungen vergeben werden. Das Denken in hierarchischen Ordnungen läßt in den unteren Rängen der lateinamerikanischen Politik wenig Verantwortung aufkommen und überantwortet das meiste einem im ‚Senor Presidente' kulminierenden Zentralismus, der seinerseits zunächst einmal ein System ineinander geschalteter Kontrollen bedeutet. Und dieses Denken fördert nicht zuletzt auch ‚nach oben' gerichtete Erwartungshaltungen" (S. 128).

dynamik klientelistischer Politikstrukturen erklären. Diese Dynamik stößt natürlich irgendwann an budgetäre Grenzen, aber dann gibt es die internationalen Kapitalmärkte, wo man sich Kredite besorgen kann, bis auch diese Möglichkeit erschöpft ist und die Staatsschuldenproblematik zu „Strukturanpassungsprogrammen" zwingt.

Bislang haben wir den politischen Klientelismus als binnenstrukturellen Faktor des Staatsapparates betrachtet; noch viel wichtiger ist er in der Beziehung des Staates zu seiner innergesellschaftlichen Umwelt, also zu den Bürgern[73]: Patronagestrukturen beherrschen praktisch den gesamten Bereich der Interessenartikulation bzw. allgemeiner, den Bereich der politischen Partizipation. Wo es Wahlen gibt, treten klientelistische Patronageapparate gegeneinander an; diese haben sich irgendwann einen Parteinamen gegeben, aber in der Regel handelt es sich nicht um ideologisch profilierte Parteien mit einer mehr oder weniger großen Massenbasis in Form von Mitgliedschaften, sondern um opportunistische Gruppen von Klienten, die sich um mächtige Patrone geschart haben. In den meisten lateinamerikanischen Ländern ist dies der Fall, weil der politische Klientelismus hier eine lange Tradition hat und auch heute noch kontinentweit eine bedeutende Rolle spielt[74]. In Afrika und Asien gab es bis vor kurzem kaum Mehrparteiensysteme, aber wo es sie gab bzw. gibt, liegt die Sachlage nicht viel anders: Parteien und Wahlen haben die traditionalen Patronagestrukturen nur verändert, nicht aufgelöst[75]. Am besten gedeiht der politische Klientelismus in Einparteiensystemen: hier fungiert die Einheitspartei geradezu als Patronageapparat und sie kann dies schon deshalb, weil die Trennungslinien zwischen Partei und Staatsorganisation[76] dünn und diffus sind – die Subsy-

---

73 Dieser Aspekt steht in der Regel im Vordergrund der Untersuchungen, siehe *Rene Lemarchand 1972:* Political Clientelism and Ethnicity in Tropical Africa: Competing Solidarities in Nation-Building. In: American Political Science Review 66: 68–90; *Victor T. LeVine 1980:* African Patrimonial Regimes in Comparative Perspective. In: The Journal of Modern African Studies 18: 657–673; *Rene Lemarchand/Keith Legg 1972:* Political Clientelism and Development. In: Comparative Politics 4: 149–178; sowie die Beiträge in Eisenstadt/Lemarchand (Hrsg.) (1981); siehe auch die generalisierende Formulierung von *Dieter Nohlen/Bernhard Thibaut 1992*: Struktur- und Entwicklungsprobleme Lateinamerikas, a. a. O., S. 64: „Es entstand das für Lateinamerika so typische Phänomen des Klientelismus."

74 Siehe die Beiträge in *Scott Mainwaring/Timothy Scully (Hrsg.) (1995):* Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America. Stanford, Cal.: Standford Univ. Press. zu den Parteien Lateinamerikas; sowie *Petra Bendel 1996:* Parteiensysteme in Zentralamerika. Typologien und Erklärungsfaktoren. Opladen: Leske + Budrich.

75 Trotz der Rhetorik spielten politische Ideologien auch in Afrika kaum eine Rolle; wo orthodoxer Marxismus-Leninismus durchgesetzt wurde, waren die negativen Folgen allerdings deutlich drastischer; siehe allgemein *Crawford Young 1982:* Ideology and Development in Africa. New Haven/London: Yale Univ. Press.

76 *Lam Tao-chiu/Hon S. Chan 1996*: Reforming China's Cadre Management System. In: Asian Survey, Vol. XXXVI, S. 772–786, die Trennung von Partei- und Staatsapparat sei, so die Autoren, das

stembildung innerhalb des politischen Systems ist eben noch nicht sehr weit fortgeschritten[77] und effektive Alternativen fehlen: die Staatsparteien besitzen quasi ein Monopol für Patronagepolitiken aller Art. Die Interessenartikulation über Patronagestrukturen hat ebenfalls schwerwiegende Konsequenzen:

Erstens wertet sie die Gesetzgebung ab (sofern eine solche in neopatrimonialen Regimen in einem formellen Sinne überhaupt existiert, denn die Regel ist doch das Regieren per Dekret bzw. das Registrierenlassen derselben durch handverlesene „Parlamentarier"); auch das ist kein Zufall: die Patrone und noch mehr deren Klientele haben ja kaum das „Gemeinwohl" des Landes oder ein allgemeines öffentliches Interesse im Blick, sondern partikularistische Anliegen; für solche ergibt eine Gesetzgebung aber keinen Sinn[78]. Klientelistische Politik setzt nicht – wie man früher systemtheoretisch sagte – an der Input-Seite des politischen Systems an, sondern an der Output-Seite[79], also bei der Administration[80].

Hauptproblem des politischen Systems in China, insbes. für den Aufbau einer leistungsfähigen Verwaltung; siehe auch *Oskar Weggel 1996:* Das nachrevolutionäre China. – Mit konfuzianischen Spielregeln ins 21. Jahrhundert? Mitteilungen des Instituts für Asienkunde 267, Hamburg, insbes. S. 231 ff.

77 Zu den Subsystembildungen moderner demokratischer Systeme siehe *Giovanni Sartori 1976:* Parties and Party Systems. Cambridge u. a.: Cambridge Univ. Press, insbes. Chapters 7 und 8; politische Ideologien gedeihen nicht auf jedem gesellschaftlichen „Boden", so Sartori, und es sei weithin verfehlt, wenn man das westliche Konzept von politischen Parteien einfach auf EL übertrage; bei den „Einparteiensystemen" handelt es sich eigentlich um kein „Parteiensystem" im strikten Sinne, da die wesentlichen Voraussetzungen dafür, nämlich mehrere Parteien sowie eine relativ hohe Autonomie des Parteiensystems gegenüber dem Staat, weitgehend fehlen.

78 In China ist es der ständige Interventionismus der Partei, welcher die rechtlichen Grundlagen der Staatsverwaltung unterminiert: „Today, the Communist Party, not the law or the Constitution, stands as the ultimate source of authority in China", so *Hilton Root 1996:* Corruption in China. In: Asian Survey, Vol. XXXVI, S. 741–757, hier inbes. S. 755, mit schwerwiegenden Konsequenzen für die Rechtssicherheit, vor allem in der Wirtschaft; China sei jedoch im Begriffe, genau diese Problematik in den Griff zu bekommen, nicht zuletzt als Folge der wirtschaftlichen Reformen, so *Suisheng Zhao 1998:* Three Scenarios. In: Journal of Democracy 9: 54–59: „In a similar way, efforts to build a stronger judiciary are proceeding by small but systematic steps. The economic boom has necessitated the development of a viable legal infrastructure comprising sound laws and courts run by well-trained judges. The promulgation of new laws by the NPC has highlighted the need to address the deficiencies in China's weak judicial system. Efforts to recruit and professionalize lawyers, train judges, and increase public awareness about the law and its applications are all indications that the rule of law may one day become a reality in China", S. 57.

79 *Manfed Mols 1985:* Demokratie in Lateinamerika, a. a. O., S. 128.

80 *Robert R. Kaufman 1977:* Corporatism, Clientelism, and Partisan Conflict: A Study of Seven Latin American Countries. In: James M. Malloy (Hrsg.), Authoritarianism and Corporatism in Latin America. Univ. of Pittsburgh Press, S. 109–148: „Almost everywhere in Latin America, cliques and

Zweitens, der enorme Partikularismus überlastet das System mit Einzelfallproblemen, also mit kurzfristigen und kurzsichtigen Problemen und deshalb nimmt es auch nicht wunder, wenn eine weitsichtige, koordinierte Entwicklungspolitik für das ganze Land auf der Strecke bleibt. Daß eine nationale Entwicklungspolitik, die diesen Namen auch verdient, von den meisten afrikanischen Regierungen überhaupt nicht, von vielen lateinamerikanischen und asiatischen Regierungen eher halbherzig oder nur als legitimatorisches Aushängeschild betrieben wurde, ist eine immer deutlicher zutage tretende Tatsache und hat auch noch mit anderen Strukturen des Neopatrimonialismus zu tun, auf die wir gleich zu sprechen kommen.

Drittens, klientelistische Politik steht häufig in direktem Zusammenhang mit der soziokulturellen Heterogenität vieler EL: wo sich Strukturen segmentärer Gesellschaften erhalten haben oder die Bevölkerung aus sonstigen sprachlichen, religiösen oder regionalistischen Gründen fragmentiert ist, sei – so die Argumentation – Patronagepolitik eine durchaus adäquate Form der „nationalen Integration", also durchaus rational im Sinne des „Nation-building", zumal sich moderne Formen der politischen Organisation – inbes. Parteien und Wahlen – als weitgehend disfunktional erwiesen haben. „Politisierte Ethnizität" ist ein hochexplosiver Sprengstoff[81]. Die Informalität der Patronagepolitik entschärft diesen wenigstens zum Teil, indem sie den Konflikt in die Latenz abdrängt. Andererseits hält sie das Phänomen zugleich auch am Leben, wenn die Patrone ihre Machtbasis auf „politisierter Ethnizität" aufbauen und die unausweichlich hohe Selektivität in der Interessenberücksichtigung seitens des Staates dazu ausnutzen. In Afrika ist genau dies weithin der Fall.

---

followings, *cabides, panelinhas, and camarillas* form major action units in the political process, cutting through the facade of centralized legal power. Public office is utilized as a resource for building personal machines; formal authority relationships are undercut; and the bureaucracy itself becomes a sprawling, decentralized, faction-ridden arena, impossible to control from a single point", „power brokers" leiten die Politik ab in *administrative* Kanäle, wo partikularistische Anliegen leichter durchzusetzen sind (S. 113 f.); siehe auch *John F. H. Purcell/Susan Kaufman Purcell 1977:* Mexican Business and Public Policy, S. 191–226; sowie *Evelyn P. Stevens 1977:* Mexico's PRI: The Institutionalization of Corporatism?, S. 227–258, beide in: James M. Malloy (Hrsg.), Authoritarianism and Corporatism in Latin America, a. a. O.

81 *Rainer Tetzlaff 1991:* Politisierte Ethnizität – eine unterschätzte Realität im nachkolonialen Afrika. In: Afrika Jahrbuch 1990: 5–28. Zu diesem Thema gibt es mittlerweile sehr viel Literatur, siehe *Clifford Geertz 1963:* The Integrative Revolution. Primordial Sentiments and Civil Politics in the New States. In: Clifford Geertz (Hrsg.), Old Societies and New States. New York/London: The Free Press, S. 105–157; *Donald L. Horowitz 1972:* Three Dimensions of Ethnic Politics. In: World Politics 24: 232–244; *Joseph v. Monteville (Hrsg.) (1991):* Conflict and Peacemaking in Multiethnic Societies. New York u. a.: Lexington Books; *Donald Rothchild/Alexander J. Groth 1985:* Pathological Dimensions of Domestic and International Ethnicity. In: Political Science Quarterly 110: 69–82; *Donald L. Horowitz 1985:* Ethnic Groups in Conflict. Berkeley u. a.: Univ. of Cal. Press; *Peter Waldmann/Georg Elwert (Hrsg.)(1989)*, Ethnizität im Wandel. Saarbrücken/Fort Lauderdale: Breitenbach Verlag; *Saul Newman 1991:* Does Modernization Breed Ethnic Political Conflict? In:

Viertens, die Macht der „politischen Barone" unterminiert die Regelbindung des Entscheidens in der Verwaltung, die in den meisten EL ohnehin nicht sehr ausgeprägt ist[82]. Die volle Tragweite dieses Sachverhalts wird jedoch erst sichtbar, wenn wir uns das dritte Strukturmerkmal des Neopatrimonialismus angesehen haben.

3. Endemische Korruption

Der Begriff „Korruption" stellt notorisch vor schwierige definitorische Probleme – besonders dann, wenn man ihn in eine komparative Perspektive rückt. Auch in der Geschichte der europäischen Länder werden erst zu Beginn des 19. Jahrhunderts bestimmte Handlungsweisen als „korrupt" disqualifiziert und schließlich kriminalisiert, die noch wenige Jahrzehnte zuvor durchaus als üblich und legitim galten[83]: z. B. in England die Bestechung von Parlamentariern zum Zwecke der Mehrheitsfindung – dafür gab es sogar ein eigenes Budget –, oder man denke an die verschiedensten Formen von Wahlmanipulationen, die von offener Androhung

---

World Politics 43: 451–487; *Judith D. Toland (Hrsg.) (1993):* Ethnicity and the State. New Brunswick/London: Transaction Publishers (Political and Legal Anthropology Vol. 9); *John Breuilly 1993:* Nationalism and the State. Manchester: Manchester Univ. Press, Sec. Ed.; *Carola Lenz 1995:* „Tribalismus" und Ethnizität in Afrika – ein Forschungsüberblick. In: Leviathan 23: 115–145. Diese Literatur läßt darauf schließen, daß die „primordiale" Interpretation von Ethnizität rückläufig ist und die „konstruktivistische" überwiegt; die neuen Formen von politisierter Ethnizität wären ohne den Einfluß etwa von modernen Massenmedien gar nicht möglich; vgl. *Benedict Anderson 1991:* Imagined Communities. Reflections on the Origin and Spread of Nationalism. London/New York: Verso, Revised Edition (deutsch: Die Erfindung der Nation. Campus 1996); *Ulrich Menzel 1998:* Globalisierung versus Fragmentierung. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

82 *Hans F. Illy/Eugen Kaiser/Jürgen Rüland 1987:* Verwaltung. In: Pipers Wörterbuch zur Politik, Bd. 6: Dritte Welt, hrsg. v. Dieter Nohlen und Peter Waldmann. München/Zürich: Piper, S. 632–647; *Lloyd I. Rudolph und Susanne H. Rudolph 1979:* Authority and Power in Bureaucratic and Patrimonial Administration: A Revisionist Interpretation of Weber on Bureaucracy. In: World Politics 31: 195–227, argumentieren, eine unpersönliche Bürokratie Max Weberschen Typs ergäbe unter den soziokulturellen Kontextbedingungen der meisten EL gar keinen Sinn, würde nicht verstanden und fände kaum Akzeptanz. Klientelistische Patronagepolitik und ein gewisses Niveau an Korruption seien durchaus „rational" und als „Schmiermittel" einer ansonsten unbeweglichen Bürokratie funktional. Dies mag für eine gewisse Zeit so richtig gewesen sein, nur hätte es wohl nicht dabei bleiben dürfen, denn was sonst sollte *political development* auf diesem Gebiet bedeuten. – Dennoch räumen wir ein, daß „Sozialdisziplinierung" auch in der europäischen Entwicklung ein Aspekt des langfristigen, gesellschaftsweiten Modernisierungsprozesses gewesen ist und keineswegs auf die Bürokratie beschränkt war.

83 *Jacob van Klaveren 1957:* Die historische Erscheinung der Korruption, in ihrem Zusammenhang mit der Staats- und Gesellschaftsstruktur betrachtet. In: Vierteljahresschrift für Sozial- und Wirt-

von Gewalt bzw. von massiven materiellen Nachteilen (etwa seitens der Großgrundbesitzer gegenüber ihren stimmberechtigten Pächtern), der Verteilung von Münzen und/oder Freibier in großen Mengen für die „richtige" Stimmabgabe reichten. Auf die weitverbreitete Praxis von Patronage, Nepotismus und der Vergabe von Sinekuren wurde bereits hingewiesen[84]. Weil im Selbstverständnis dieser Zeit die entsprechenden moralischen und rechtlichen Standards für unsere moderne Auffassung von korrektem bzw. korruptem Verhalten noch weitgehend fehlten, könne man höchstens von „proto-corruption" sprechen, so James Scott[85]. „Korruption" sei ein Phänomen des *modernen* Nationalstaates des beginnenden 19. Jahrhunderts, d. h., selbst im historischen Vergleich *eines* Landes müssen die unterschiedlichen politischen Systembedingungen sowie moralisch-rechtlichen Normen berücksichtigt werden. Dasselbe Problem stelle sich, so die Argumentation, wenn man die Maßstäbe unserer westlichen Industriegesellschaften an die völlig anders gearteten Verhältnisse der EL anlege – so insbes. die Schlußfolgerungen aus dem „cultural approach". Aber, so fragen wir mit Bayley[86], besteht dann nicht die Gefahr, daß man bei ebenso vielen Definitionen von Korruption endet, wie man unterschiedliche „Kulturen" identifizieren zu können glaubt?

Ganz wird man dieses Spannungsfeld unterschiedlicher soziokultureller Rahmenbedingungen oder auch situationsspezifischer[87] Kontexte nicht aus dem Weg räumen können. Dennoch ist es nicht so, daß die Politiker und Beamten der Entwicklungsländer keine Ahnung hätten von den westlichen Standards für korrektes/korruptes Verhalten; in den meisten Ländern stehen sie sogar in den Gesetzen; auch die immer wiederkehrenden Korruptionsvorwürfe

---

schaftsgeschichte 64: 289–324, wir kommen im Kapitel 6 darauf zurück. Wichtig ist hier der Hinweis bei van Klaveren, daß es politische Systeme in der Geschichte gegeben hat, in denen Korruption in die jeweilige „Verfassung" eingebaut gewesen sei, so insbes. im Spanien des „Ancien régime" – mit verheerenden Folgen für die spanischen Kolonien (Lateinamerika) –, „d. h. daß es keine Mittel gibt, diese Mißbräuche auf dem Rechtswege zu beseitigen, so daß das Publikum sich damit abfinden muß, der Beamtenschaft einen größeren Teil am Volkseinkommen zu lassen, als ihr nach ethischen Gesichtspunkten zukommt" (S. 293).

84 *Antoni Maczak (Hrsg.) (1988):* Klientelsysteme im Europa der Frühen Neuzeit. München: R. Oldenbourg Verlag sowie die Beiträge in *Arnold J. Heidenheimer/Michael Johnston/Victor T. LeVine (Hrsg.) (1989):* Political Corruption. – A Handbook. New Brunswick/London: Transaction Publishers, insbes. von *Linda Levy Peck:* Corruption and Political Development in Early Modern Britain, S. 219–232; *John P. King:* Socioeconomic Development and Corrupt Campaign Practices in England, S. 233–250.

85 *James C. Scott 1989:* Corruption, Machine Politics and Political Change. In: Heidenheimer/Johnston/LeVine (Hrsg.), S. 275–286.

86 *David H. Bayley 1989:* The Effects of Corruption in a Developing Nation. In: Heidenheimer/Johnston/LeVine (Hrsg.), S. 935–952.

87 Wer sich während der Nazizeit über Bestechung aus dem Konzentrationslager befreien konnte, den wird man schwer verurteilen können.

in den Ländern selbst lassen darauf schließen, daß das Problem nicht auf der Ebene des Rechtsbewußtseins anzusiedeln ist[88]. Bleibt die Frage, was wir unter „Korruption" verstehen sollen? Die Standarddefinition begreift unter Korruption jeglichen Machtmißbrauch zu privatem Vorteil, gleichgültig ob dabei ein Regelverstoß vorliegt oder nicht, meistens ist dies jedoch ohnehin der Fall. – Diese Definition ist eine sog. „Public-office-centered definition" (Heidenheimer/Johnston/LeVine), ist etwas weiter als die „legalistischen" Definitionen, die nur auf einen Rechtsverstoß abstellen, aber enger als die sog. „Public-interest-centered definitions", die unter Korruption die Verletzung eines öffentlichen Interesses verstehen, wobei dann aber das Problem auftaucht, eine solche Verletzung nachweisen zu müssen[89]. Wir räumen auch ein, daß es Fälle gibt, wo die Korruption nicht zu *privatem* Vorteil gereicht, sondern Dritte begünstigt, etwa politische Parteien – wie man wohl überhaupt zugeben muß, daß es neben einer halblegalen Grauzone auch so etwas wie eine „weiße Korruption" gibt, d. h. die Ausnutzung bestimmter rechtlicher Regelungen zu privatem Vorteil, ohne einen Regelverstoß zu begehen; die Diskussionen um die verschiedenen Formen von „Rentseeking" haben dies gezeigt.

Wie immer das Problem der Abgrenzung von den verschiedenen Rechtsordnungen angegangen oder von der „öffentlichen Meinung" beurteilt wird, fest steht doch, daß in den westlichen Ländern korruptes Verhalten einzelnen *Personen* und nicht dem politischen *System* zugerechnet wird. Genau diese System-/Umwelt-Zurechnung bricht in neopatrimonialen Systemen zusammen, wenn zugleich das *System* korrumpiert und Korruption *endemisch* geworden ist. In zahlreichen afrikanischen Staaten wurden die Ämter wie in alten Zeiten regelrecht „präbendalisiert"[90], d. h. vergeben mit der Lizenz, die Amtsführung zugleich zum Mit-

---

88 *Victor T. LeVine 1989:* Supportive Values of the Culture of Corruption in Ghana. In: Heidenheimer/Johnston/LeVine (Hrsg.), S. 363–374, zeigt am Beispiel Ghana, daß korrupte Politiker und Staatsfunktionäre durchaus um ihr Fehlverhalten *wissen*, sie aber nicht einsehen wollen, wenn sie deswegen aus dem Amt entfernt wurden, daß es nur sie treffen soll, während sich andere weiter bereichern. Wenn in einem System Korruption *endemisch* geworden ist, dann trifft der Vorwurf nur die Verlierer eines Machtkampfes. So ist es eben in neopatrimonialen Systemen. *Victor T. LeVine 1975:* Political Corruption, a. a. O., S. 109, spricht zusammenfassend von einer „culture of political corruption".

89 Z. B. könnten korrupte Praktiken von Baufirmen durchaus im „öffentlichen Interesse" liegen, auch wenn als Motiv eindeutig der private Vorteil im Vordergrund stand; oder es könnten in vielen Ländern die Mafia-Bosse zum argumentativen Gegenangriff übergehen und darzulegen versuchen, wie sehr ihre Unternehmungen im öffentlichen Interesse liegen etc.

90 Für Zaire siehe *Jean-Claude Willame 1972:* Patrimonialism and Political Change in the Congo. Stanford Univ. Press; *Crawford Young/Thomas Turner 1985:* The Rise and Decline of the Zairian State. Madison: Univ. of Wisconsin Press; *Ghislain C. Kabwit 1979:* Zaire: the Roots of the Continuing Crisis. In: The Journal of Modern African Studies 17: 381–407; *Herbert Weiss 1995:* Zaire: Collapsed Society, Surviving State, Future Polity. In: I. William Zartman (Hrsg.), Collapsed

tel der Selbstbereicherung nutzen zu dürfen. „Self-enrichment regimes", „predatory rule"[91] oder „Kleptokratien"[92], sind für Afrikanisten mittlerweile allgemein geläufige Begriffe. Die

States. Boulder/London: Lynne Rienner, S. 157–170; *Peter Körner 1993:* Zaire. In: Nohlen/ Nuscheler (Hrsg.), Handbuch der Dritten Welt, Bd. 4: Westafrika und Zentralafrika, S. 503–522. Für Nigeria *William N. Brownsberger 1983:* Development and Governmental Corruption. – Materialism and Political Fragmentation in Nigeria. In: The Journal of Modern African Studies 21: 215–233, sowie die vorzügliche Studie von *Richard A. Joseph 1987:* Democracy and Prebendal Politics in Nigeria. Cambridge u. a.: Cambridge Univ. Press und *Pita O. Agbese 1988:* Defense Expenditures and Private Capital Accumulation in Nigeria. In: Journal of Asian and African Studies XXIII: 270–286 mit anschaulichen Beispielen, wie Korruption in Nigeria funktioniert; für Benin siehe die vorzügliche Studie von *Richard Westebbe 1994:* Structural Adjustment, Rent Seeking, and Liberalization in Benin. In: Jennifer A. Widner (Hrsg.), Economic Change and Political Liberalization in Subsaharan Africa. Baltimore/London: Johns Hopkins Univ. Press, S. 80–100; für Kamerun *Nicolas van de Walle 1994:* Neopatrimonialism and Democracy in Africa, with an Illustration from Cameroon. In: Jennifer A. Widner (Hrsg.), Economic Change and Political Liberalization in Sub-Saharan Africa. Baltimore/London: Johns Hopkins Univ. Press, S. 129–157; sowie *ders. 1995:* Crisis and Opportunity in Africa. In: Journal of Democracy 6: 128–141; für Sierra Leone *William Reno 1995:* Corruption and State Politics in Sierra Leone. Cambridge, UK: Cambridge Univ. Press und *A. B. Zack-Williams 1990:* Sierra Leone: Crisis and Despair. In: Review of African Political Economy 49: 22–33, *Fred M. Hayward 1989:* Sierra Leone: State Consolidation, Fragmentation and Decay. In: Donal B. Cruise O'Brien/John Dunn/Richard Rathbone (Hrsg.), Contemporary West African States. Cambridge u. a.: Cambridge Univ. Press, S. 165–180; *Victor T. LeVine 1975:* Political Corruption. The Ghana Case. Stanford, Cal.: Hoover Institution Press. und *Richard Jeffries 1989:* Ghana: The Political Economy of Personal Rule. In: O'Brien/Dunn/ Rathbone (Hrsg.), a. a. O., S. 75–98; *John R. Heilbrunn 1999:* Corruption, Democracy, and Reform in Benin. In: Andreas Schedler/Larry Diamond/Marc F. Plattner (Hrsg.), The Self-Restraining State. – Power and Accountability in New Democracies. Boulder/London. Lynne Rienner, S. 227–226, insbes. S. 229 f. „A Culture of Corruption", die Liste wäre lang.

91 *Robert Fatton 1992:* Predatory Rule. State and Civil Society in Africa. Boulder/London: Lynne Rienner.

92 *Peter Körner 1993:* Zaire: Von der Kleptokratie zur Demokratie? In: Jahrbuch Dritte Welt 1994, hrsg. v. Joachim Betz und Stefan Brüne. München: Beck, S. 114–128, hier insbes. S. 123 zu „Patrimonialismus": „Der auf Mobutu zugeschnittene Klientelismus enthielt wesentliche Elemente des ‚Patrimonialismus': ‚Patrimonialismus' bezeichnet ein Herrschaftssystem, in dem der Staat und seine verschiedenen Bestandteile, namentlich Schlüsselbereiche wie Finanzen und Repressionsapparat, der privaten Verfügungsgewalt des (Allein-)Herrschers unterliegen. Zwischen öffentlichem und privatem Nutzen wird darin kein Unterschied gemacht. Ermöglichte dieses System die umfangreiche private Aneignung öffentlicher Ressourcen durch eine kleine Schicht hochrangiger Staatsdiener im Umfeld Mobutus und in der Folge die Selbstprivilegierung der sich formierenden Staatsklasse, so bewirkte es andererseits die Auszehrung der nationalen Ressourcen, den wirt-

drei „Tyrannen“[93] der nachkolonialen Geschichte Afrikas behandelten ihre Länder wie große Pfründe. Ghana galt zum Zeitpunkt der Unabhängigkeit als Musterkolonie Großbritanniens mit guter Infrastruktur, überdurchschnittlich hohem Bildungsniveau und relativ günstigen ökonomischen Startbedingungen. Bereits unter dem legendären Staatschef Kwame Nkrumah schlich sich Korruption in großem Stile ein; die politischen Instabilitäten nach dem Coup d'Etat 1966 verkürzten offenbar den Zeithorizont dermaßen, daß der Extremfall van Klaverens eintrat: die Ämter wurden zu „profit maximizing units“[94].

Für Nigeria gilt dasselbe – nur mit dem Unterschied, daß hier das Geschäft mit dem Erdöl das Ausmaß der Korruption in schwindelnde Höhen trieb: Milliarden US-Dollar wurden seit 1973 alljährlich aus öffentlichen Kassen „privatisiert“, so daß hier eine beachtliche Schicht von Dollarmillionären entstanden sein muß. Nigeria wird denn auch von vielen Autoren als „präbendaler“ oder „patrimonialer“ Staat beschrieben[95]. Kamerun erlebte 1989 einen Kollaps

---

schaftlichen Ruin des Landes und eine soziale Katastrophe bei der Bevölkerungsmehrheit.“ Der Autor berücksichtigt begrifflich nicht, daß der „Patrimonialismus“ klassischer Prägung seit längerem nur mehr in „modernem Gewande“ auftreten kann, d.h. mit modernen Elementen kombiniert ist, so z. B. im Falle Zaire/Mobutu mit den Institutionen der Kapitalmärkte (Kreditinstitutionen), der Entwicklungshilfegelder, der Exportchancen, der modernen Waffen- und Kommunikationstechnologien etc.; daher wäre „Neopatrimonialismus“ der angemessenere Begriff, so unsere These. Siehe jedoch denselben Autor *Peter Körner 1987:* Verschuldung und „Kleptokratie“. In: Elmar Altvater/Kurt Hübner/Jochen Lorentzen/Raul Rojas (Hrsg.), Die Armut der Nationen. Berlin: Rotbuch Verlag, S. 270–275; Kenya habe unter dem Präsidenten Daniel arap Moi ein Jahrzehnt „kleptocratic dictatorship“ hinter sich, so *Joel D. Barkan/Njuguna Ng'ethe 1998:* Kenya Tries Again. In: Journal of Democracy 9: 32–48, hier S. 32.

93 Macias Nguema, Bedel Bokassa und Idi Amin sind hiermit gemeint, siehe Decalo 1989, Psychoses of Power, a. a. O.

94 *Jacob van Klaveren 1957:* Die historische Erscheinung der Korruption, a. a. O., S. 292; *Jakob van Klaveren 1989:* The Concept of Corruption. In: Heidenheimer/Johnston/LeVine (Hrsg.), a. a. O., S. 25–28; siehe zu Ghana die vorzügliche Studie von Werlin im Vergleich zu Südkorea: beide Länder hatten zum Zeitpunkt der Unabhängigkeit fast dieselben Startbedingungen; Südkorea konnte in den drei Jahrzehnten danach fast an das Niveau der OECD-Länder anschließen, Ghana versank Anfang der 1980er Jahre in Chaos und hat sich seitdem noch kaum erholt; der Unterschied hat sehr viel mit „leadership“ zu tun. *Herbert H. Werlin 1994:* Ghana and South Korea. Explaining Development Disparities. In: Journal of Asian and African Studies XXIX: 204–225; siehe allgemein zu Afrikas Leadership-Problematik Chazan/Mortimer/Ravenhill/Rothchild (1992), Chazan (1988) zu Ghana und *Larry Diamond 1988:* Introduction: Roots of Failure, Seeds of Hope. In: Larry Diamond/Juan J. Linz/Seymour M. Lipset (Hrsg.), Democracy in Developing Countries, Vol. II: Africa. Boulder/London: Lynne Rienner: S. 1–32.

95 Siehe *Joseph 1987,* a. a. O.; *Harald Voss 1989:* Nigeria: Integration des Staatswesens durch das Militär und verspielte Chancen des wirtschaftlichen Aufschwungs. In: Reiner Steinweg (Red.), Militärregime und Entwicklungspolitik. Frankfurt a. M.: Suhrkamp, S. 258–283; *Heinrich Berg-*

der Staatsfinanzen, weil fast die gesamten Zolleinnahmen wegen Korruption und Indisziplin „verloren" gingen[96]; allein aus dem Schmuggel mit Reis konnten schätzungsweise 10 Mio. US-Dollar lukriert werden, der Schmuggel mit Benzin dürfte noch viel größere Ausmaße erreicht haben. Aus dem staatlichen Bankensektor waren aus „politisch motivierten Kreditvergaben" rd. 120 Milliarden CFA-Francs unwiederbringlich verschwunden. Wenige Jahre zuvor hatte der Staatschef von Benin, Mathieu Kerekou, den Zusammenbruch der Staatsfinanzen und des gesamten Bankensektors des Landes eingestehen müssen; die Ursachen waren unschwer zu eruieren: beträchtliche Unterschlagungen in der Steuer- und Zollverwaltung, politisch motivierte Transfers oder Kreditvergaben, Mißwirtschaft und Veruntreuungen in großem Stile in der verstaatlichen Wirtschaft – alle diese Bereiche waren zur „primary source of official rentseeking" geworden[97]. In Sierra Leone kann man seit dem Ende der 1980er Jahre nur noch theoretisch von Staatsfinanzen sprechen: de facto lebt der Staat von Zuwendungen von Geberländern, denn die Staatseinnahmen wurden eben zur Gänze „privatisiert", insbesondere der ehemals staatliche Abbau und Handel mit Diamanten[98]. Ein geradezu klassischer Fall der Patrimonialisierung des Staates war bzw. ist Zaire: Nach den ersten turbulenten Jahren nach der Unabhängigkeit hatte es den Anschein, als würde es dem Diktator Mobutu gelingen, Strukturen moderner Staatlichkeit konsolidieren zu können; die Wirtschaft bot Anzeichen eines Aufschwunges; aber bereits nach wenigen Jahren der Diktatur hatte das Ausmaß der Korruption „spectacular scale" erreicht, wie ein Zairianer feststellte (1967); für 1971 wurde geschätzt, daß rd. 60 Prozent der Staatseinnahmen „privatisiert" wor-

---

stresser 1993: Nigeria. In: Dieter Nohlen/Franz Nuscheler (Hrsg.), Handbuch, Bd. 4, S. 344–363; *Larry Diamond 1988:* Nigeria: Pluralism, Statism, and the Struggle for Democracy. In: Diamond/Linz/Lipset (Hrsg.), S. 33–91; *Shehu Othman 1989:* Nigeria: power for profit – class, corporatism, and factionalism in the military. In: O'Brien/Dunn/Rathbone (Hrsg.), Contemporary West African States, a. a. O., S. 113–144; der Vergleich zum *rentismo petrolero* in Venezuela liegt auf der Hand, siehe *Andreas Boeckh/Marion Hörmann 1992:* Venezuela. In: Nohlen/Nuscheler (Hrsg.), Handbuch der Dritten Welt, Bd. 2, S. 510–536, hier S. 520 zur „hemmungslosen Pfründewirtschaft"; die Kapitalflucht reichgewordener Venezulaner betrug Ende der 1970er/Anfang der 1980er Jahre rd. 34 Mrd. US-Dollar und entsprach ziemlich genau der Neuverschuldung des Landes in dieser Zeit, nämlich 30 Mrd. US-Dollar; siehe zum Zusammenhang auch *Andreas Boeckh 1988:* Die Schuldenkrise und die Krise des bürokratischen Entwicklungsstaates in Venezuela. In: PVS 29: 636–655.

96 *Nicolas van de Walle 1994:* Neopatrimonialism and Democracy in Africa, a. a. O., S. 137.

97 *Richard Westerebbe 1994:* Structural Adjustment, Rent Seeking, and Liberalization in Benin. In: Jennifer Widner (Hrsg.), Economic Change, a. a. O., S. 80–100, hier insbes. S. 87.

98 Die Geschäftemacher mit den Diamanten müssen zwischenzeitlich enorm reich geworden sein, während die „Regierung" des Landes zum Bettler bei der „international community" herabsank, siehe *William Reno 1995:* Corruption and State Politics in Sierra Leone. Cambridge/UK: Cambridge Univ. Press.

den waren. Der aufstrebenden Clique um Mobutu war dies jedoch nicht genug: Mobutu verfügte 1973/74 in mehreren Dekreten die „Zairianisierung" der Wirtschaft, d. h., das gesamte Vermögen – insbesondere die Firmen – wurde im Stile klientelistischer Politik an Einheimische verteilt. Eine Klasse von „Acquereurs"[99] entstand, also eine über den Zugang zur Staatsmacht reich gewordene Schicht, doch diese Schicht betätigte sich kaum als unternehmerische Bourgeoisie, sondern lenkte das etwas unverhofft erworbene Vermögen in langersehnten Konsum: Mobutu stellte Ende 1974 in aller Öffentlichkeit fest, daß Zaire zum führenden Importeur von Mercedes Benz geworden war. Mobutu selbst hatte das Amt des Präsidenten längst präbendalisiert, d. h. zum Objekt der Selbstbereicherung (und der klientelistischen Vorteilsgewährung an seine „Anhänger") gemacht: Sein Vermögen wurde Ende der 1970er Jahre auf 5 Milliarden US-Dollar geschätzt, der Großteil davon ins Ausland transferiert und so in „Sicherheit" gebracht. Mobutu galt als einer der reichsten Männer der Welt. Die Liste afrikanischer Länder mit grassierender, endemischer Korruption ließe sich unschwer verlängern[100].

Das Phänomen ist jedoch keineswegs auf den Kontinent beschränkt: In Asien gelten Indonesien und China als die korruptesten Länder der Region. Das von Indonesiens früherem Präsidenten Suharto angehäufte Privatvermögen soll sich auf 20 bis 30 Milliarden US-Dollar belaufen haben. Genaueres wird man, wie in Diktaturen üblich, erst nach dem Abtreten des gesamten Regimes erfahren. Die Lizenz zur Selbstbereicherung ist jedoch auf alle ranghöheren Offiziere und kooptierte Zivilpolitiker generalisiert; man könnte sagen, Korruption sei schlicht so weit „normalisiert" worden, daß sich niemand vor Sanktionen zu fürchten braucht[101]. Wohl deshalb blieb ein Großteil des akkumulierten Kapitals im Lande, wurde reinvestiert – häufig in Kooperation mit den politisch entrechteten, aber geschäftstüchtigen Chinesen, ähnlich wie in Malaysia und Thailand – und bietet somit einen Fall, wo die korrupte Elite eines neopatrimonialen Regimes die Wirtschaft des Landes wenigstens nicht stranguliert hat. Anders dagegen die geradezu katastrophalen Folgen der Patrimonialisierung von

---

99 Zu Zaire gibt es viel Literatur, siehe als umfassende Studie *Crawford Young/Thomas Turner 1985:* The Rise and Decline of the Zairian State. Madison: Univ. of Wisconsin Press.

100 Der Gesamtbetrag, der von den korrupten Eliten Afrikas auf ausländischen Bankkonten „geparkt" wurde, deckt sich ziemlich genau mit der Gesamtverschuldung der schwarzafrikanischen Länder, so *K. J. Holsti 1996:* The state, war, and the state of war. Cambridge u. a.: Cambridge Univ. Press: „The total amount of stolen money that African elites have parked in foreign banks 'may conceivably be close to the debt burden in the subcontinent', that is, about US-Dollar 150 billion" (S. 114).

101 *Harold Crouch 1979:* Patrimonialism and Military Rule in Indonesia. In: World Politics 31: 571–587; *Werner Kraus 1989:* Indonesien: Militär als Wirtschaftsmacht – Verarmung der Massen und patrimoniale Harmonie der Eliten. In: Reiner Steinweg (Red.), Militärregime und Entwicklungspolitik. Frankfurt: Suhrkamp, S. 121–135.

Staat und Wirtschaft unter dem Marcos-Regime auf den Philippinen[102]. Dieses Land wird noch relativ viel Zeit brauchen, bis es sich von der „Politik der patrimonialen Ausplünderung" wird erholt haben.

Die Parteiführung der KPCh in China hat seit dem Tode Maos in mehreren „Kampagnen" vergeblich versucht, das Problem der Korruption in den Griff zu bekommen. Solange Parteibürokratie und Staatsbürokratie nicht strikt getrennt sind und der Staat in der Wirtschaft eine dominante Rolle spielt, kann sich daran auch nicht viel ändern. Seit Maos Diskreditierung seiner eigenen Partei durch „personal Rule" und der beginnenden Liberalisierung der Wirtschaft Anfang der 1980er Jahre wächst der Zynismus im Volk gegenüber der Partei, wendet sich das Volk von der Politik ab und Strategien der Selbstbereicherung zu. Der entwicklungspolitische Engpaß liegt in China längst nicht mehr in der Wirtschaft, sondern in der Politik! Endemische Korruption als Strukturdefekt des neopatrimonialen Systems ist die logische Folge der Tatsache, daß die Chancen des Aufbaus von persönlichem Reichtum in China nach wie vor primär vom Zugang zu Machtpositionen in Partei und Staat abhängen. Die Risse im System sind allerdings deutlich erkennbar: die einen Parteifunktionäre wurden zu erfolgreichen Unternehmern, andere hielten am alten Stile fest und sind verarmt[103]. Auf Dauer gesehen wirkt also die marktwirtschaftliche Liberalisierung „subversiv"[104] auf das bestehende politische System zurück und wird der Prozeß der funktionalen Differenzierung zwischen Wirtschaft und Politik kaum mehr rückgängig gemacht werden können.

Manche Länder der arabischen Halbinsel entsprechen noch weitgehend dem eingangs skizzierten Modell des klassischen Patrimonialismus[105], was großteils aus ihrem Charakter als

---

102 *Paul D. Hutchcroft 1991:* Oligarchs and Cronies in the Philippine State. – The Politics of Patrimonial Plunder. In: World Politics 43: 414–450; *Gretchen Casper 1995:* Fragile Democracies. The Legacies of Authoritarian Rule. Pittsburgh/London: Univ. of Pittsburgh Press.

103 Zu China siehe *Alan P. L. Liu 1989:* The Politics of Corruption in the People's Republic of China. In: Heidenheimer/Johnston/LeVine (Hrsg.), a. a. O., S. 489–512; *Hilton Root 1996:* Corruption in China. – Has It Become Systemic? In: Asian Survey, Vol. XXXVI, S. 741–757; *Shu-Yun Ma 1993:* Continued Clientelism in Chinese Intellectual Politics. In: Journal of Contemporary Asia 23: 465–483 sowie *Frank N. Pieke 1995:* Bureaucracy, Friends, and Money: The Growth of Capital Socialism in China. In: Comparative Studies in Society and History 37: 494–518; politischer Klientelismus ist derzeit die wichtigste Verbindung zwischen traditioneller Partei- und Staatsbürokratie, den Einheiten der alten Staatswirtschaft und den aufstrebenden Privatunternehmen. Wie in Südkorea wird sich allerdings die Privatwirtschaft sukzessive vom politischen Klientelismus befreien, siehe dazu *Chang-Hee Nam 1995:* South Korea's Big Business Clientelism and Democratic Reform. In: Asian Survey XXXV: 357–366. Siehe auch das nächste Kapitel.

104 *Erich Pilz 1996:* Zur Subversivität geschäftlicher Interessen: Staat, Zivilgesellschaft und Entwicklung im revolutionären China. In: Franz Kolland et al. (Hrsg.), Staat und zivile Gesellschaft, a. a. O., S. 149–166.

105 *Rolf Hanisch 1988:* Politische Systeme und politische Entwicklung im Nahen Osten. In: Jahrbuch

„Rentier-Staaten"[106] erklärt werden kann. Aber auch hier gibt es Anzeichen, daß die traditionalistischen Legitimationsgrundlagen zunehmend erodieren und sich die politischen Systeme demjenigen des Neopatrimonialismus annähern. Für die nordafrikanischen Länder hat Waterbury[107] zu Marokko eine vorzügliche Studie vorgelegt: Während der König weiter auf der Klaviatur traditionalistischer Legitimationssymbole zu spielen versucht, sind „personal Rule" an der Staatsführung, weitverzweigte Netzwerke von Patron-Klienten-Beziehungen als Form des politischen Prozesses und endemisch gewordene Korruption unverkennbare Merkmale eines neopatrimonialen Regimes[108]. Korruption wird sogar offiziell in die staatlichen Planungen einbezogen.

Die Berichte über enorme Ausmaße von Korruption in den lateinamerikanischen Ländern sind alt und wollen nicht abreißen[109]: Präsident Aleman (Mexiko) soll sich zwischen 500 und 800 Mio. US-Dollar angeeignet haben, Präsident Trujillo (Dominikanische Republik) eben-

---

Dritte Welt 1989. München: Beck, S. 171–186; unter den 15 Staaten des Nahen Ostens finden sich immer noch 7 Staaten „mit traditional legitimierten politischen Regimen". Es handelt sich dabei um die beiden Königreiche Saudi-Arabien und Jordanien, um das Sultanat Oman, die Emirate Bahrein, Katar, Kuwait, die Vereinigten Arabischen Emirate (VAE) sowie – als Sonder- und Grenzfall – die islamische Republik Iran; abgesehen vom Iran, liegt die politische Macht in der Hand alteingesessener Familiendynastien, bei den oft „vieltausendköpfigen herrschenden Dynastien" und deren Familienräten etc.

106 *K. J. Holsti 1996:* The state, war, and the state of war. Cambridge u. a.: Cambridge Univ. Press, S. 103: In Kuwait bezieht der Staat ungefähr 94 % aller seiner Einkommen aus dem Ölgeschäft, der Großteil der „arbeitenden" Bevölkerung in den Rentier-Staaten sind Arbeitsmigranten, z. B. in den Vereinigten Arabischen Emiraten bis zu 90 %. „It is difficult to speak of the governance of a ‚community' in these states" … „Rentier states have also been called 'allocation states' … because they distribute wealth but their workers do not typically produce it", siehe auch die Hinweise von Holsti auf *Ghassan Salame (1987) (Hrsg.):* The Foundations of the Arab State. London: Croom Helm sowie *Giacomo Luciani (1990) (Hrsg.):* The Arab State. London: Routledge.

107 *John Waterbury 1973:* Endemic and Planned Corruption in a Monarchical Regime. In: World Politics 25: 533–555; siehe auch *John Waterbury 1976:* Corruption, Political Stability and Development: Comparative Evidence from Egypt and Morocco. In: Government and Opposition 11: 426–445.

108 *Jürgen H. Wolff 1993:* Marokko. In: Nohlen/Nuscheler (Hrsg.), Handbuch der Dritten Welt, Bd. 6, S. 238–260; der König beruft sich auf die „Abstammung vom Propheten in der 35. Generation": 17. alawitischer Herrscher seit der Gründung der Monarchie im 8. Jahrhundert und Machtübertragung durch Gott; aber, so Wolff skeptisch: „Es ist schwierig abzuschätzen, wie weit diese traditionell-religiöse Tradition heute noch trägt. Jedenfalls spielt der König in Zeremoniell, Erklärungen, Festen, symbolischen Akten usw. meisterhaft auf dieser Klaviatur" (S. 255 f.).

109 „Korruption in Mexiko ist kein moralisches Phänomen, sondern strukturell verwurzelt: sie regelt die Beziehungen zwischen Staat und ‚bürgerlicher Gesellschaft' und wird als ein informelles Verteilungssystem weit akzeptiert. In den Jahren des Erdölbooms erreichte sie jedoch eine Dimension, die die Hinnahmebereitschaft der Bevölkerungsmehrheit überforderte – zumal diese nun in

falls mindestens 500 Mio., Präsident Batista (Kuba) zwischen 500 und 700 Mio., Präsident Perez Jimenez (Venezuela) über 250 Mio. – im Zeitraum von 1952 bis 1961 insgesamt etwa 2 Milliarden US-Dollar, welche überwiegend auf ausländischen Bankkonten landeten. Die Somozas besaßen bereits 1972 ein Vermögen von rd. 200 Mio. US-Dollar bei einem geschätzten GNP Nicaraguas von 800 Mio.[110]; General Stroessner (Paraguay) ließ wärend seiner drei Jahrzehnte währenden Diktatur die Unterscheidung von öffentlich/privat de facto völlig zusammenbrechen[111]. Die Duvaliers haben das Land Haiti in einem Ausmaß korrumpiert und ausgeplündert, daß es zu Beginn der 1990er Jahre in einen völligen Staatskollaps hineinschlitterte[112]. – Die Phänomene des Neopatrimonialismus sind auch in Lateinamerika wesentlich bedeutender als es manche Lateinamerikanisten wahrhaben wollen[113].

---

der Krise die informelle Selbstbereicherung der regierenden Klasse ein zweites Mal finanzieren muß", so *Michael Ehrke 1986:* Mexiko 1986: Das politische System unter dem Druck der Wirtschaftskrise. In: Jahrbuch Dritte Welt 1987. München: Beck, S. 153–164, hier S. 161; dies hat Tradition, siehe *Laurence Whitehead 1989:* On Presidential Graft: The Latin American Evidence. In: Heidenheimer/Johnston/LeVine (Hrsg.), a. a. O., S. 781–800.

110 *Michael Krennerich 1992:* Nicaragua. In: Nohlen/Nuscheler (Hrsg.), Handbuch der Dritten Welt, Bd. 3, S. 203–236, insbes. 207 f.; Nicaragua wurde nach der Machtübernahme durch Anastasia Somoza Garcia 1936 zu einer „Bereicherungsdiktatur mit kriminellen Mitteln", nicht zuletzt, um das weitverzweigte Klientel- und Patronagesystem aufrechtzuerhalten: „Nicaragua wurde in den folgenden 42 Jahren nahezu wie ein somozistisches ‚Familienunternehmen' regiert."

111 *Enrique A. Baloyra-Herp 1983:* Reactionary Despotism in Central America. In: Journal of Latin American Studies 15: 295–319; *Paul C. Sondrol 1991:* Totalitarian and Authoritarian Dictators: A Comparison of Fidel Castro and Alfred Stroessner. In: Journal of Latin American Studies 23: 599–620; von Ansatz her dagegen anders *Olinda Bareiro/Harald Barrois 1992:* Paraguay. In: Nohlen/Nuscheler (Hrsg.), Handbuch der Dritten Welt, Bd. 2, S. 417–436, insbes. S. 426 zum Konzept eines „patrimonialen Staates" in Paraguay; und überdies: Edelmetall- und Drogenschmuggel, Waffenhandel etc. wurden nicht nur staatlich toleriert, sondern zum Teil gefördert; siehe zum Vermächtnis *Susanna Sottoli 1996:* Paraguay nach Stroessner: Fortschritte und Probleme des Demokratisierungsprozesses. In: Joachim Betz/Stefan Brüne (Hrsg.), Jahrbuch Dritte Welt 1997. Daten – Übersichten – Analysen. München: Beck, S. 215–234; die Frage zu diesem Artikel wäre allerdings, ob es sich in Paraguay um ein „autoritäres" oder doch um ein „neopatrimoniales" System handelte.

112 *Ulrich Fleischmann 1986:* Haiti: Politik und Armut. In: Jahrbuch Dritte Welt 1987. München: Beck, S. 165–176.

113 Siehe jedoch *Manfred Mols 1985:* Demokratie in Lateinamerika, a. a. O., S. 58, wo der Autor von „struktureller Korruption" spricht. Oder siehe *Michael Krempin 1989:* Keine Zukunft für Bolivien? Saarbrücken/Fort Lauderdale: Verlag Breitenbach, S. 85, wo der Autor von der „Entwicklung zum Pfründestaat" spricht, „d. h. die Privatisierung öffentlicher Funktionen und Leistungen in Form der *Pfründe*". Die zentralmerikanischen Länder kannten – mit Ausnahme von Costa Rica – bis vor kurzem überhaupts nichts anderes als „personal rule", Netzwerke klientelistischer Politik und

1.3 Systembedingungen des Neopatrimonialismus

Nicht jede Form hochpersonalisierter Staatsführung fällt unter den Begriff „personal Rule"; die meisten großen Diktatoren unseres Jahrhunderts, von Atatürk bis Pinochet[114], gehören nicht hierher. Ihre Machtposition erschließt sich erst aus einer anderen Theorie, nämlich der Theorie des bürokratisch-autoritären Staates. „Personal Rule" liege – so unser Vorschlag – nur dann vor, wenn das Phänomen als Strukturmerkmal eines neopatrimonialen Systems auftritt, d. h. mit klientelistischer Politik und endemischer Korruption verknüpft ist. Neopatrimoniale politische Systeme sind sowohl mit „Militärs als Regierung"[115] (Militärregime) als auch mit quasi-demokratischen Formen kompatibel[116]; neopatrimoniale Militärregime neigen dazu, „Entwicklungsdiktaturen ohne Entwicklung" zu sein[117].

---

endemisch gewordene Korruption; wir kommen im nächsten Kapitel darauf zurück; siehe die Länderberichte in Nohlen/Nuscheler (Hrsg.) (1993): Handbuch der Dritten Welt, Bd.3: Mittelamerika und Karibik; für den Demokratisierungsprozeß ergeben sich daher spezielle Probleme, siehe generell dazu *Richard Snyder 1992:* Explaining Transitions from Neopatrimonial Dictatorships. In: Comparative Politics, S. 379–399 sowie *Wilhelm Hofmeister 1994:* Die Entwicklung der Demokratie in Lateinamerika. In: APuZ, B 4–5, S. 11–18. – Rezente Formen der Korruption als Folge „neopopulistischer" Politik in Lateinamerika behandelt *Kurt Weyland 1998:* The Politics of Corruption in Latin America. In: Journal of Democracy 9: 108–121.

114 Anders dagegen *Karen L. Remmer 1989:* Neopatrimonialism: The Politics of Military Rule in Chile, 1973–1987. In: Comparative Politics 21: 149–170; der Autor bezieht den Begriff des Neopatrimonialismus zu sehr auf das Phänomen von „personal rule" und berücksichtigt die anderen Strukturmerkmale kaum; das halten wir hier nicht für sinnvoll, weil damit gravierende Abgrenzungsprobleme entstehen, etwa zum Modell des „bürokratisch-autoritären Staates" bzw. in unserer Terminologie, zu *autoritären* Systemen. Siehe als umfassendsten Überblick *Daniel Chirot 1994:* Modern Tyrants, New York u. a.: The Free Press, mit einem Kapitel zur „Typologie".

115 So auch *Thomas M. Callaghy 1987:* The State as Lame Leviathan: The Patrimonial Administrative State in Africa. In: Zaki Ergas (Hrsg.), The African State in Transition. New York: St. Martin's Press, S. 87–116, hier insbes. S. 87: „Believing that a broader historical and analytic perspective is useful, this chapter will present and delineate the *notion of the patrimonial administrative state as the underlying form of domination in Africa today, above which floats a host of varying and changing 'regime types'.*" (Hervorhebung durch HW); diese Erkenntnis ist enorm wichtig. Siehe auch *Ernest Harsch 1993:* Accumulators and Democrats: Challenging State Corruption in Africa. In: The Journal of Modern African Studies 31: 31–48; *Victor T. LeVine 1980:* African Patrimonial Regimes in Comparative Perspective. In: The Journal of Modern African Studies 18: 657–673.

116 *Luis Roniger/Ayse Günes-Ayata (1994) (Hrsg.):* Democracy, Clientelism, and Civil Society. Boulder/London: Lynne Rienner; der Sammelband leidet allerdings darunter, daß zwischen den verschiedenen Systemtypen, in welchen Klientelismus eine Rolle spielt, nicht klar unterschieden wird.

117 *Jürgen Rüland/Nikolaus Werz 1985:* Von der Entwicklungsdiktatur zu den Diktaturen ohne Entwicklung – Staat und Herrschaft in der politikwissenschaftlichen Dritte-Welt-Forschung. In:

Weil der Neopatrimonialismus relativ flexibel ist für Variationen in der Art der Organisation der Staatsleitung (Regime), sollte man eigentlich nicht von neopatrimonialen *Regimen*, sondern von neopatrimonialen *Systemen* sprechen. „Neopatrimonialismus" gehört somit eigentlich in die Theorie politischer Systeme, nicht in die Regimelehre, aber weil sich der Ausdruck „neopatrimoniale Regime" mittlerweile eingebürgert hat, wollen wir diese Usance aus Bequemlichkeit zeitweise beibehalten, wenngleich dies der gebotenen Klarheit nicht gerade förderlich sein wird.

Die Frage, warum sich der Neopatrimonialismus in so vielen Ländern ausbilden und bis in unsere Gegenwart hat halten können, läßt sich beim gegenwärtigen Forschungsstand noch nicht gut beantworten. Sangmpam[118] hat die Afrikanisten zu Recht darauf aufmerksam gemacht, daß die Phänomene des „soft state" oder „weak state" keineswegs auf die Länder des afrikanischen Kontinents beschränkt sind – der Begriff „soft state" wurde von Gunnar Myrdal ja für die asiatischen Länder geprägt[119]. Wie verhält sich diese mittlerweile weitverzweigte Diskussion um den „schwachen Staat" zur Theorie des „Neopatrimonialismus"? Meines Erachtens handelt es sich um denselben Gegenstand[120], nur daß die Begriffsbildung „schwacher Staat" – kantianisch gesprochen – eher an die Einbildungskraft appelliert als an den Verstand. Erschwerend kommt weiters hinzu, daß fast die gesamte anglo-amerikanische Literatur an der Unterscheidung von „state" und „society" festhält, als ob der Staat keine gesellschaftliche Realität wäre. Erst auf diesem Hintergrund gewinnen Unterscheidungen wie „society-center-

---

Franz Nuscheler (Hrsg.), Dritte-Welt-Forschung – Entwicklungstheorie und Entwicklungspolitik. Opladen: Westdeutscher Verlag (PVS-Sonderheft), S. 211–232. Einschlägig einige Beiträge in *Reiner Steinweg (Red.) (1989):* Militärregime und Entwicklungspolitik. Frankfurt a. M.: Suhrkamp. Für die Militärregime in Lateinamerika gilt dies nur zum Teil, wie wir noch sehen werden, siehe jedoch für das Banzer-Regime in Bolivien nach 1971 *Catherine M. Conaghan 1990:* Retreat to Democracy: Business and Political Transition in Bolivia and Ecuador. In: Diane Ethier (Hrsg.), Democratic Transition and Consolidation in Southern Europe, Latin America and Southeast Asia. Hampshire/London: The Macmillan Press, S. 73–90, insbes. S. 78: „the essence of the Banzer administration was its neopatrimonialism", mit weiteren Hinweise auf andere Autoren, sowie *Dieter Nohlen/Rene Antonio Mayorga 1992:* Bolivien. In: Dieter Nohlen/Franz Nuscheler (Hrsg.), Handbuch, Bd. 2, a. a. O., S. 180–218, insbes. S. 211 zum Fortbestand „weithin bestehender patrimonialistischer Aktionsformen".

118 *S. N. Sangmpam 1993:* Neither Soft nor Dead: The African State Is Alive and Well. In: African Studies Review 36: 73–94; ansonsten aber – wie der Titel des Aufsatzes schon andeutet – unterschätzt der Autor das Ausmaß der Staatskrise in Afrika gewaltig.

119 *Gunnar Myrdal 1989:* Corruption: Its Causes and Effects. In: Heidenheimer/Johnston/LeVine (Hrsg.), S. 953–962, ursprünglich erschienen in „Asian Drama". – Im Unterschied zu Myrdal haben manche Autoren heute offenbar wenig Ahnung, was „konsolidierte moderne Staatlichkeit" ist und was eine solche für gesellschaftliche „Entwicklung" bedeutet.

120 *Adrian Leftwich 1993*: States of Underdevelopment. – The Third World State in Theoretical Perspective. In: Journal of Theoretical Politics 6: 55–74.

ed versus state-centered approaches" in der dortigen Staatstheorie[121] oder Formulierungen wie „strong societies – weak states" an Plausibilität[122]. Man weiß zwar, was gemeint ist, aber theoretisch kommt man auf diese Weise nicht sehr weit.

Nach meinem Erkenntnisstand handelt es sich beim Neopatrimonialismus um ein politisches System, das durch *weitgehend selbst erzeugte Blockierungen an der weiteren Entwicklung in Richtung einer modernen Staatlichkeit behindert* wird, wobei diese vom System erzeugten Blockaden durch Wechselwirkungen mit bestimmten Faktoren der gesellschaftlichen Umwelt getragen oder gar verstärkt werden können. Der Ausdruck „Wechselwirkungen" oder Feedback ist hier wichtig, weil es in der Tat nicht um einseitige Kausalbeziehungen geht, sondern um zirkuläre, kybernetische Prozesse wechselseitiger Verstärkungen. Wie erwähnt, läßt der gegenwärtige Forschungsstand Generalisierungen auf diesem Gebiet eigentlich noch nicht zu; bei den im folgenden angeführten Wechselwirkungsprozessen als Systembedingungen für Neopatrimonialismus kann es sich daher nur um einen ersten Versuch handeln, das vorhandene empirische Material zu systematisieren:

1. *Probleme mit dem Gewaltmonopol des Staates – Angst vor physischer Gewaltsamkeit:*[123] Jegliche Staatlichkeit ist zunächst und primär auf die Funktionserfüllung der Politik als solcher bezogen, d. h. auf die Herstellung und Umsetzung kollektiv verbindlicher Entscheidungen. Diese Funktionserfüllung ist gebunden an die innere Pazifierung der Gesellschaft, und deshalb muß der Staat das Monopol der legitimen physischen Gewaltsamkeit beanspruchen, wie wir seit Thomas Hobbes und Max Weber wissen[124]. Zwischen „beanspruchen" und „durch-

---

121 *Timothy Mitchell 1991:* The Limits of the State: Beyond Statist Approaches and Their Critics. In: American Political Science Review 85: 77–96.

122 *Joel S. Migdal 1988:* Strong Societies and Weak States. Princeton, N. J.: Princeton Univ. Press; *Joel S. Migdal 1994:* The state in society: An approach to struggles for domination. In: Joel S. Migdal/Atul Kohli/Vivienne Shue (Hrsg.), State power and social forces. Cambridge u. a.: Cambridge Univ. Press, S. 7–34; einen umfassenderen Überblick versucht *Joel S. Migdal 1997:* Studying the State. In: Mark Irving Lichbach/Alan S. Zuckerman (Hrsg.), Comparative Politics. – Rationality, Culture, and Structure. Cambridge: Cambridge Univ. Press, S. 208–235.

123 Der erste Faktor benennt jeweils ein Systemproblem, der zweite eine korrelative Kommunikationsbedingung in der Umwelt des Systems. Für Systemtheoretiker ist klar, daß es letztlich um das Problem der Profilierung von Systemgrenzen geht, d. h. um ein Problem, das typischerweise im Zuge der beginnenden funktionalen Differenzierung auftritt. In diesen Zusammenhang gehört denn auch die Diskussion um die sog. „Autonomie des Staates", siehe die Autoren in „Bringing the State Back In", oder siehe auch *Eric A. Nordlinger 1987:* Taking the State Seriously. In: Myron Weiner/Samuel P. Huntington (Hrsg.), Understanding Political Development. Prospect Heights, Ill.: Waveland Press, S. 353–390; Nordlingers Staatsbegriff als Gesamtheit des Staats*personals* bleibt im wesentlichen dem alten Paradigma des Pluralismus verpflichtet.

124 Ich komme darauf im Kapitel 3 zurück; siehe nur *Andreas Anter 1995:* Das Herz des Staates. Zur Anatomie des Gewaltmonopols. In: Staatswissenschaft und Staatspraxis 6: 449–457.

setzen" besteht jedoch ein Unterschied, und diese Diskrepanz[125] ist in vielen Entwicklungsländern relativ groß: der Staat hat die ländlichen Regionen kaum „penetriert"[126], und die ungesteuerte Migration vom Land in die Städte stellt auch in diesen vor neue Herausforderungen[127]. Wo immer die Staatsmacht nicht präsent ist oder mit ihrem Drohpotential nicht ernst genommen wird, entstehen alternative Machtgebilde – die Mafia wäre dafür ein treffendes Beispiel[128]. In vielen EL haben „indirect Rule" und die Anerkennung der Chiefs als „native administration" solche informellen Machtstrukturen auf lokaler Ebene konserviert, so daß der Großteil der Bevölkerungen zum Zeitpunkt der Unabhängigkeit kaum Erfahrungen mit Staatlichkeit besaß, d. h., selbst der nachher „indigenisierte Staat" blieb ihnen fremd

---

125 Dies war ein typisches Problem auch des „vormodernen Staates", insbes. der Imperien; siehe zur Begrifflichkeit Hannes Wimmer 1996, Evolution der Politik, a. a. O., Kap. 7: „Die Entstehung des vormodernen Staates", S. 217–308; eher im Anschluß an Max Weber *Stefan Breuer 1998:* Der Staat. – Entstehung, Typen Organisationsformen. Reinbek b. H.: Rowohlt.

126 Grundsätzlich dazu der ausgezeichnete Beitrag von *Michael Mann 1989:* The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results. In: John A. Hall (Hrsg.), States in History. Oxford, UK: Basil Blackwell, S. 109–136; siehe als jüngste Darstellung für die fehlende „Penetration" des Staates *Heiko Meinhardt 1997:* Malawi – Demokratischer Aufbruch nach 30 Jahren Diktatur. In: Joachim Betz/Stefan Brüne (Hrsg.), Jahrbuch Dritte Welt 1997, a. a. O., S. 108–124, insbes. S. 117: „Gegenwärtig ist das staatliche Gewaltmonopl nicht garantiert; in ländlichen Gegenden häufen sich die Fälle von Lynchjustiz. Das Vertrauen in die Sicherheitskräfte ist in der Bevölkerung gering"; am Lande leben in Malawi derzeit 87 % der Bevölkerung! Malawi wurde vom Staatschef Hastings Kamuzu Banda 30 Jahre „autokratisch-patrimonial regiert", so Meinhardt und deshalb verwundert es auch nicht, wenn Malawi heute zu den ärmsten Ländern der Welt gehört.

127 *Iftikhar H.Malik 1996:* The State and Civil Society in Pakistan. In: Asian Survey, Vol. XXXVI, S. 673–690, insbes. S. 685, Karachi wurde in den letzten Jahren durch unkontrollierte Zuwanderung zu einer unregierbaren Stadt mit eskalierender Gewalt: allein im ersten Halbjahr 1995 gab es 1.200 Tote. – Sicherlich „versorgten" die Turbulenzen in der Region kriminelle oder politisch manipulierte Elemente ausreichend mit modernstem Waffengerät, die tatsächliche Ursache liegt jedoch im „Staatsversagen", d. h.: „Pakistan's problem of governance owe much to a fractious culture, rent-seeking politicians, a vetoing army, and a monopolistic civil bureaucracy", insbes. dem Fortbestand „feudaler" Herrschaft von Großgrundbesitzern, rein opportunistischer Cliquen an der Spitze sog. „Parteien", hochselektiven Patronagenetzwerken, welche systematisch bestimmte Regionen/Ethnien zurücksetzen etc.

128 *Reinhard Stockmann 1988:* Kolumbien im Griff der Gewalt. In: Jahrbuch Dritte Welt 1989. München: Beck, S. 228–247. Drogenmafia, Guerilla und Todesschwadrone „legen das staatliche Gewaltmonopol lahm", insbes. S. 239 f. zur Drogenmafia, welche im Kokaingeschäft Milliarden Dollar verdiente; so konnten die 40 prominenten Mafia-Bosse der Regierung unter Betancur anbieten, für die 12,5 Mrd. US-Dollar Auslandsschulden Kolumbiens aufzukommen und ihre insges. 60 Mrd. Dollar auf Auslandskonten ins Land zu transferieren, wenn der Staat sie ungestört „arbeiten" ließe; der Vorschlag wurde vom Parlament ernsthaft diskutiert!

und in einem diffusen Sinne bedrohlich. Die Bauern in den Dörfern suchten in doppelter Hinsicht Schutz[129]: Schutz vor Übergriffen aus lokalen Konflikten und Schutz vor der bedrohlichen Staatsgewalt[130]. Die Pervertierung der Staatsmacht von einem Garanten von Recht und Ordnung zu einer die Integrität der Person bedrohenden Instanz hat hier ihre Wurzeln und wurde in Afrika südlich der Sahara von der Ausnahme zur Regel. Für die asiatischen Länder spricht Lucian Pye[131] von der Angst vor „primitive power", also vor der Eskalation physischer Gewaltsamkeit aus lokalen Konflikten (immer ein Zeichen von fehlender Präsenz der Staatlichkeit), die jedoch zugleich verstärkt wird durch eine diffuse Angst vor der unberechenbaren Macht des fernen Staates[132].

Lateinamerika versinkt bekanntlich nach dem Zusammenbruch der spanischen Herrschaftsstrukturen für fast ein halbes Jahrhundert in Chaos und Anarchie[133]; in dieser Zeit entsteht und verfestigt sich die Herrschaftsstellung der Latifundistas und Caudillos[134]. Wo dann

---

129 „The peasant utopia is the free village, untrammeled by tax collectors, labor recruiters, large landowners, officials. Ruled over, but never ruling, they also lack acquaintance with the operation of the state as a complex machinery, experiencing it only as a 'cold monster'. Against this hostile force, they had learned, even their traditional power holders provided but a weak shield, even though they were on occasion willing to defend them if it proved to their own interest. Thus, for the peasant, the state is a negative quantity, an evil, to be replaced in short shrift by their own ‚homemade' social order. That order, they believe, can run without the state; hence, peasants in rebellion are natural anarchists", so treffend die Formulierung von *Eric H. Wolf 1969:* Peasant Wars of the Twentieth Century. New York/London: Harper and Row, S. 294 f.

130 *Klaus Mäding 1990:* Das Scheitern der politischen Erzieher. In: Ulrich Menzel (Hrsg.), Nachdenken über China. Frankfurt a. M.: Suhrkamp, S. 141–155 zu China, wo „herkömmlicherweise Autorität ambivalent erlebt wird. Sie erzeugt sowohl Sicherheitsgefühle als auch Angst" (S. 150); seit der Zeit der „streitenden Reiche" prägen Gewalterfahrungen die chinesische Kultur nachhaltig, zugespitzt formuliert könnte man vielleicht sogar behaupten, daß die Abwendung von physischer Gewalt, von Chaos und Anarchie, die Kernintention des Konfuzianismus darstellt; siehe dazu die ausgezeichnete Studie von *Oskar Weggel 1996:* Das nachrevolutionäre China. Hamburg/Fort Lauderdale; zu den unfaßbaren Gewalterfahrungen der chinesischen Volkes seit dem Zusammenbruch des Ancien régimes 1911 siehe *Rainald Simon 1990:* Verblichene Blutspuren. Die Opfer der chinesischen Revolution. In: Ulrich Menzel (Hrsg.), Nachdenken über China, a. a. O., S. 254–268.

131 *Lucian W. Pye 1985:* Asian Power and Politics. Cambridge, Mass/London: The Belknap Press of Harvard Univ. Press.

132 *James S. Scott 1972:* Patron-Client Politics and Political Change in Southeast Asia. In: American Political Science Review 66: 91–113.

133 Mit Ausnahme von Brasilien; siehe die Beiträge in der *Cambridge History of Latin America*, Vols. IV und V., hrsg. v. Leslie Bethell.

134 Diese setzen die Tradition der patrimonialen Herrschaft der früheren spanischen Kolonialmacht fort, daher müsse man – so Richard Morse – die „koloniale Periode" bis etwa 1920 fortschreiben;

in der 2. Hälfte des 19. Jahrhunderts rudimentäre Staatsstrukturen aufgebaut werden, sind die Caudillos an der Macht und bilden personalistische Koalitionen – in der Regel zwar mit ideologischen Aushängeschildern, aber politische Ideologien im modernen Sinne existieren noch kaum, d. h., es handelte sich im wesentlichen um die Bildung von Kampffronten. Die Gewalterfahrungen in Lateinamerika reißen während des 20. Jahrhunderts nicht ab: in Mexiko kollabieren die unter dem Porfiriat aufgebauten Staatsstrukturen während der „mexikanischen Revolution" vollständig, das Land ruiniert sich selbst in Chaos und Anarchie[135], lokale „Warlords"[136] organisieren die Mittel der physischen Gewalt, zerstören fast die gesamte „moderne" Infrastruktur und nehmen den Bauern und Handwerkern das wenige, das sie noch haben. Kolumbien und Costa Rica schlitterten nach dem Zweiten Weltkrieg in Bürgerkriege und es-

---

siehe *Richard M. Morse 1964*: The Heritage of Latin America. In: Louis Hartz (Hrsg.), The Founding of New Societies. San Diego u. a.: A Harvest/HBJ Book, S. 123–177, hier insbes. S. 165; siehe auch *Claudio Veliz 1980:* The Centralist Tradition of Latin America. Princeton, N. J.: Princeton Univ. Press, insbes. S. 218 ff. zum vormodernen Charakter der urbanen Kultur; zusammenfassend auch *H. C. F. Mansilla 1991:* Bleibende Aspekte der iberisch-katholischen Erbschaft im heutigen Lateinamerika. In: ZfP. 38: 64–86; *Manfred Mols 1985:* Demokratie in Lateinamerika, a. a. O., S. 92 f. zur *Hacienda*, welche immer mehr gewesen sei als eine bloße Produktionseinheit: „Sie war in erster Linie eine feudale Lebensform, in der sich die politische, ökonomische, manchmal sogar militärische, immer aber soziale Macht des Haciendado trafen mit einer ihm untergebenen Welt verbreiteter Dispositionen der Akzeptanz seines Verhaltens, das ‚gleichzeitig schützend und repressiv, das heißt autoritär und väterlich war'. Und sozial so benachteiligend, daß die lateinamerikanische Gesellschaft eine ‚vertikale Spaltung' erfuhr, die so tief geht, ‚daß der Einwohner der Stadt de facto zu einem anderen Land zu gehören scheint als der, der auf dem Lande lebt. ‚So entstand eine duale Gesellschaft mit Klassen, die wirklich durch einen Abgrund voneinander getrennt waren, nicht nur hinsichtlich des Geldes, sondern auch kulturell: durch die Gewohnheiten, die Sitten und Gebräuche, die Gesprächsthemen, die Sprache und natürlich auch durch die Formen, in denen Patron und Arbeiter miteinander umgingen.'"

135 Siehe zur Geschichte Mexikos die Beiträge von *Friedrich Katz 1986:* Mexico: Restored Republic and Porfiriato, 1867–1910, S. 5–78, sowie *John Womack 1986:* The Mexican Revolution, 1910–1920, S. 79–153, beide in: Leslie Bethell (Hrsg.), The Independence of Latin America. Cambridge u. a.: Cambridge Univ. Press; *Eric R. Wolf 1969:* Peasant Wars of the Twentieth Century, a. a. O., Kap. 1, sowie *Volker G. Lehr 1981:* Der mexikanische Autoritarismus. München: Wilhelm Fink Verlag.

136 „Warlordism" oder zu deutsch „Herrschaft von Kriegsherrn" ist wichtig für das Verständnis der Situation nach einem „Staatskollaps". Siehe *J. A. G. Roberts 1989:* Warlordism in China. In: Review of African Political Economy 45/46: 26–33 zur Herkunft des Begriffs „Warlordism": Er bezieht sich auf die Zeit nach dem Zusammenbruch des Kaiserreiches in China 1911, wo bis etwa 1927 lokale Warlords das zersplitterte Land beherrschten; die beste Literatur dazu ist m. E. *C. Martin Wilbur 1968:* Military Separatism and the Process of Reunification under the Nationalist Regime, 1922–1937. In: Ping-ti Ho/Tang Tsou (Hrsg.), China's Heritage and the Communist Political System. Chicago: Univ. of Chicago Press, S. 203–276; *Jerome Ch'en 1968:* Defining Chinese

kalierende Gewaltsamkeit; dann entstehen in fast allen Ländern Lateinamerikas die Guerilla-Bewegungen[137] sowie die parastaatlichen Gewaltaktionen der berüchtigten Todesschwadrone[138]. Landreformen wurden kaum irgendwo energisch in Angriff genommen und deshalb existieren immer noch die alten Formen von Caudillismo auf dem Lande etc. Das Fehlen von Staatsmacht auf lokaler Ebene sowie korrelativ dazu die Existenz von informellen Machtgebilden und das Gefühl der Schutzbedürftigkeit des einfachen Volkes sind der wichtigste Nährboden für den politischen Klientelismus[139]. In der Regel wird dann auch die Staatsmacht

---

Warlords and Their Factions. In: Bulletin of the School of Oriental and African Studies, Univ. of London, Vol. XXXI, Part. 3, S. 563–600, sowie die Beiträge in *John K. Fairbank 1983:* The Cambridge History of China, Vol. 12: Republican China 1912–1949, Part I. Cambridge u. a.: Cambridge Univ. Press, S. 256–321. Für den Libanon wäre *Theodor Hanf 1990:* Koexistenz im Krieg. Staatszerfall und Entstehen einer Nation im Libanon. Baden-Baden: Nomos, die wichtigste Studie. Ganz ähnlich die Situation in Mexiko während der Revolutionszeit. Siehe zur Herrschaft von Warlords das übernächste Kapitel.

137 *Timothy P. Wickham-Crowly 1990:* Terror and Guerilla Warfare in Latin America, 1956–1970. In: Comparative Studies in Society and History 32: 201–237.

138 *Hans Werner Tobler/Peter Waldmann (Hrsg.) (1991):* Staatliche und parastaatliche Gewalt in Lateinamerika. Frankfurt a. M.: Vervuert. Extrem hoch das Gewaltniveau z. B. in Kolumbien, hier kam es während der „langjährigen Konflikte zwischen der Liberalen und Konservativen Partei zu einem blutigen Bürgerkrieg, der zwischen 1948 und 1957 schätzungsweise 200.000 Menschenleben forderte" (Amnesty International), in den Jahren nach 1986 eskaliert eine neue „Violencia", welche innerhalb weniger Jahre über 20.000 Tote forderte, siehe *Reinhard Stockmann 1988:* Kolumbien im Griff der Gewalt. In: Jahrbuch Dritte Welt 1989. München: Beck, S. 228–247; *H. C. F. Mansilla 1993:* Ursachen und Folgen politischer Gewalt in Kolumbien und Peru. Frankfurt, sowie *Amnesty International 1994:* Politische Gewalt in Kolumbien. – Mythos und Wirklichkeit. Bonn; bei den Gewaltakten muß man aber unterscheiden 1. solche diverser Guerilla-Bewegungen, 2. Übergriffe rechtsextremer Terrorgruppen und Todesschwadronen, 3. die organisierte kriminelle Gewalt der Drogenmafia und 4. die „profane" alltägliche kriminelle Gewalt, so die vier Typen der „neuen Violencia" bei *Heinrich-W. Krumwiede/Reinhard Stockmann 1992:* Kolumbien. In: Nohlen/Nuscheler (Hrsg.), Bd. 2, S. 380–416, hier insbes. S. 407 f.; zum Zusammenhang von Klientelismus und Gewalt *Cristina Escobar 1994:* Clientelism and Social Protest: Peasant Politics in Northern Colombia. In: Luis Roniger/Ayse Günes-Ayata (Hrsg.), Democracy, Clientelism, and Civil Society, a. a. O., S. 65–86; siehe auch *Peter Waldmann 1995:* Gesellschaften im Bürgerkrieg. Zur Eigendynamik entfesselter Gewalt. In: Zeitschrift für Politik 42: 343–368, wo es auf S. 346 heißt: „In keinem Land Südamerikas hat der Staat ein effektives Monopol für die Ausübung physischer Gewalt durchsetzen können." Besonders hoch war bzw. ist das Gewaltniveau jedenfalls in den meisten zentralamerikanischen Ländern, siehe z. B. *Helmut Frenz/Norbert Greinacher/Ursula Junk/Bernd Päschke 1982:* El Salvador – Massaker im Namen der Freiheit. Reinbek b. H.: Rowohlt, wo neben den unzähligen Todesopfern 14 % der Bewohner auf der Flucht waren bzw sind.

139 Dies der generelle Tenor der mittlerweile klassischen Studien von Scott 1972; Lemarchand und Legg 1972; Lemarchand 1972; Eisenstadt und Lemarchand 1981.

selbst als bedrohlich erlebt und trägt so zur Kultivierung dieses Bodens bei[140]. Solche Wechselwirkungen blockieren dann die Entwicklung zur Konsolidierung moderner Staatlichkeit[141].

2. *Stratifikatorische Prozesse – Verständnis von Politik als Nullsummenspiel:* Das vorkoloniale Afrika bestand fast ausschließlich aus segmentären Gesellschaften; auch die sog. Königreiche waren in Wirklichkeit Chiefdoms[142]. Die erste, streng hierarchische Schichtung brachten also die Europäer und an ihrem Beispiel wurde offenbar gelernt, daß zwischen politischer Macht und ökonomischem Reichtum ein enger Zusammenhang besteht. Selbstverständlich lernten die „paramount Chiefs" am schnellsten und leichtesten. Nach dem Abzug der Europäer erfolgte eine rasche Indigenisierung des Staatsapparates, und es nimmt auch nicht wunder, daß

140 Eine der Hauptschwierigkeiten ist wohl die Tatsache, daß in neoptrimonialen Regimen das Militär als Institution miterfaßt wird, d. h. beherrscht wird von „personal rule" (Dauerintervention durch Politiker, die z. T. eine stärkere Professionalisierung des Militärs explizit zu verhindern trachten, so z. B. Mobutu in Zaire); Klientelismus beherrscht die Besetzung von Offiziersstellen und obersten Kommandopositionen, also Beförderungen und massive Involviertheit des Militärs in Korruption, siehe z. B. für Nigeria Agbese (1988); Othman (1989); generell zum Eigeninteresse der Militärs als Hintergrund für Coups d'Etat in Afrika siehe *Samuel Decalo 1990:* Coups and Army Rule in Africa. New Haven/London: Yale Univ. Press, Sec. Ed. Vollständiger Staatskollaps hat immer mit dem Zerfall der inneren Einheit der Armeen zu tun, die Folge ist dann die Herrschaft von Warlords, d. h. Terror gegen die Zivilbevölkerung, welche völlig rechtlos und deshalb extrem ausgebeutet wird, sofern sie überlebt; so die Situation in Uganda unter Amin, in Somalia nach dem Sturz von Barre, in Liberia nach Doe sowie der Fall Ruanda 1994 mit den bekannten Massakern; zu erwähnen wäre auch Afghanistan seit 1992, siehe *Shah M. Tarzi 1993:* Afghanistan in 1992: A Hobbesian State of Nature. In: Asian Survey, Vol. XXXIII, S. 165–174. – Wichtig ist hier festzuhalten, daß die Armeen neopatrimonialer Systeme mit den hochprofessionalisierten Armeen autoritärer Systeme oder der Länder der westlichen Demokratien nicht zu vergleichen sind.

141 *K. J. Holsti 1996:* The state, war, and the state of war. Cambridge: Cambridge Univ. Press, sieht im „schwachen Staat" die wichtigste Ursache für die Kriege seit 1945: „Regions of the world populated by weak and failing states are zones of war. Regions populated by strong and strengthening states are zones of peace. This is the logical inference from an analysis which locates the sources of wars of the third kind primarily in the domestic structures of states" ... „Ninety-nine percent of the war casualties in that period have occured in the Third World, the Balkans, and in the former Soviet republics – all sites of weak states" (S. 141). Zwei Aspekte der Analysen von Holsti sind für unseren Zusammenhang besonders hervorzuheben: Erstens, die kausalen Faktoren für Eskalationen der physischen Gewalt liegen in der Regel im *Inneren* der Länder. Zweitens, die *Form* der „Kriege" hat sich dadurch dramatisch verändert; Holsti spricht von „wars of the third kind", entinstitutionalisierte Kriege, welche mit den herkömmlichen Kriegen *zwischen Staaten* wenig gemein haben. Wir kommen im übernächsten Kapitel darauf zurück.

142 *Hannes Wimmer 1996:* Evolution der Politik, a. a. O., zu „Chiefdoms" als relativ zentralisierte Form der politischen Organisation in segmentären Gesellschaften.

die in die Machtpositionen der Weißen einrückenden Schwarzafrikaner dieselben Einkommen beziehen wollten wie zuvor die Weißen. Dies war jedoch eine Entwicklung, die dazu führte, daß die Einkommen der Politiker und Staatsbediensteten um ein Vielfaches höher lagen als das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen der Länder[143]. In den Folgejahrzehnten wurde dann der Staatsapparat kräftig ausgebaut, d. h., auch die Zahl der Staatsbediensteten stieg um ein Vielfaches, nicht zuletzt auch deshalb, weil das an sich begrüßenswerte Projekt der „Bildung für alle" – also des Ausbaus des Schulwesens – Jahr für Jahr steigende Zahlen von mehr oder weniger gebildeten Schulabgängern produzierte, die nun einen Job suchten. „Jobs for the boys" wurde zu einem wichtigen Inhalt der Politik[144]. Die Verstaatlichungen von Betrieben, Banken, Versicherungen etc. Ende der 1960er/zu Beginn der 1970er Jahre, die wie eine Welle fast alle afrikanischen Länder erfaßte, hatten weniger mit „Sozialismus" zu tun als mit dem erwähnten Dilemma der „jobs for the boys"[145].

Ende der 1970er Jahre führte diese an sich verständliche Entwicklung fast unvermeidlich in die Krise und die ersten Afrikanisten begannen, von der Existenz einer „Staatsklasse" zu sprechen, mit der – damals noch provokanten These –, die Klassenstrukturierung in Afrika sei nicht bedingt durch die „Stellung im Produktionsprozeß", wie dies orthodoxe Marxisten sahen, sondern durch die „Stellung im Staatsapparat"; heute gehört diese These zum wissenschaftlichen Gemeingut in der Afrikanistik[146]. Die einsetzende Krise verschärfte schließlich den – seit Beginn der Unabhängigkeit geführten – Kampf um die Verteilung des „nationalen Ku-

---

143 *Larry Diamond 1987:* Class Formation in the Swollen African State. In: The Journal of Modern African Studies 25: 576–596, insbes. S. 575: die Durchschnittseinkommen der hohen Staatsbeamten lagen um ein Vielfaches über dem Pro-Kopf-Einkommen der Länder: in Malawi 73 : 1, in Kenya 82 : 1, in Tansania 118 : 1, in Uganda 130 : 1; zum Vergleich: in den USA 8 : 1. Hinzu kam dann noch *political corruption as a class action*, also Korruption als eine Art Klassenhandeln der neu entstandenen Staatsklassen in Afrika, so Diamond und „the primary mechanism of dominant-class formation" (578 f.). Genau dasselbe ließe sich von Indonesien, den Philippinen unter Marcos, und auch von Malaysia behaupten.

144 Der Staatsapparat der unmittelbaren nachkolonialen Geschichte wurde von unerfahrenen Jugendlichen in großer Zahl bevölkert, dies darf man nicht vergessen, wenn man die Fehlentwicklungen der Politik in den afrikanischen Ländern verstehen will. Demographische Faktoren spielen hier – wie in anderen EL auch – eine große Rolle: Die Hälfte der Bevölkerung ist meistens jünger als 25 Jahre!

145 So schon ein früher Beobachter des Kwame Nkrumah in Ghana *David E. Apter 1955:* The Gold Coast in Transition. Princeton/New Jersey: Princeton Univ. Press. Siehe die „Fortsetzung der Geschichte" Ghanas bei *Victor T. LeVine 1975:* Political Corruption, a. a. O., Korruption ist nur die eine Seite der Medaille, Inkompetenz und Mißwirtschaft in großem Stile die andere.

146 *Richard L. Sklar 1979:* The Nature of Class Domination in Africa. In: The Journal of Modern African Studies 17: 531–552; *Larry Diamond 1987:* Class Formation in the Swollen African State. In: The Journal of Modern African Studies 25: 576–596; *Nelson Kasfir 1987:* Class, Political Domination and the African State. In: Zaki Ergas (Hrsg.), The African State in Transition. New York: St.

chens“, der in den 1980er Jahren nicht nur nicht mehr wuchs, sondern sogar schrumpfte. „Politik“ wurde in überwiegend agrarischen Gesellschaften immer schon personalistisch verstanden, d. h. als eine Angelegenheit von und zwischen Personen oder sozialen Gruppen, nicht von Institutionen, für welche bestimmtes Personal rekrutiert wird; ebenso ist in diesen Gesellschaften das „Image of limited good“[147] weit verbreitet, d. h., alles, was man schätzt, wird in seiner Menge als begrenzt und nicht vermehrbar gedacht, so daß man um deren Verteilung kämpfen muß, und hier kann es nur Sieger und Verlierer geben; kurzum: Politik degenierte zu einem Nullsummenspiel des Kampfes um bzw. der Verteidigung von Pfründen mit zunehmender Tendenz der privilegierten Staatsklasse zur „sozialen Schließung“ nach unten[148].

Inwieweit die Theorie der Staatsklasse auch für Länder anderer Regionen Gültigkeit besitzt, wollen wir hier offenlassen; vielleicht wäre eine Theorie „strategischer Gruppen“ angemessener[149], sofern überhaupt ein Denken in „sozialen Gruppen“ weiterführt. Ganz allgemein besteht doch wohl überall eine enge Wechselwirkung zwischen neopatrimonialen Politikstrukturen und gesamtgesellschaftlichen stratifikatorischen Prozessen: „Personal Rule“ wird gestützt von einer personalistisch und als Nullsummenspiel begriffenen Politik, wo der mächtigste Mann zugleich der reichste zu sein hat, will er nicht zu den „Verlierern“ zählen. Klientelistische Politik ist überhaupt nur denkbar auf der Grundlage asymmetrischer Sozialbeziehungen und kann sich auf Dauer nur in stratifikatorischen Kontexten halten. Endemische Korruption kann man ohne den Stratifikationsprozeß, der nicht über die Wirtschaft, sondern über die Machtverteilung im Staatsapparat verläuft, ohnehin nicht verstehen, aber hier kommt noch ein weiterer Faktor hinzu.

Martin's Press, S. 45–60; *Robert Fatton 1992:* Predatory Rule. – State and Civil Society in Africa. Boulder/London: Lynne Rienner; *Catherine Boone 1994:* States and Ruling Classes in Postcolonial Africa: The Enduring Contradictions of Power. In: Joel S. Migdal/Atul Kohli/Vivienne Shue (Hrsg.), State Power and Social Forces. Domination and Transformation in the Third World. Cambridge u. a.: Cambridge Univ. Press, S. 108–140; relativ früh entwickelte auch Elsenhans eine Theorie der „Staatsklasse“, siehe *Hartmut Elsenhans 1981:* Abhängiger Kapitalismus oder bürokratische Entwicklungsgesellschaft. Versuch über den Staat in der Dritten Welt. Frankfurt/New York: Campus Verlag.

147 *George M. Foster 1965:* Peasant Society and the Image of Limited Good. In: American Anthropologist 67: 293–315; siehe auch *F. G. Bailey 1969:* Strategems and Spoils. Oxford: Basil Blackwell, insbes. S. 98 f.

148 *Frank Parkin 1982:* Social Structure and Class Formation. In: Anthony Giddens/David Held (Hrsg.), Classes, Power and Conflict. Berkeley/Los Angeles: Univ. of Cal. Press, S. 175–186, im Anschluß an Max Weber zum Begriff der „sozialen Schließung“. Siehe auch die Beiträge in *Irving Leonard Markowitz (1987) (Hrsg.):* Studies in Power and Class in Africa. New York/Oxford: Oxford Univ. Press.

149 *Hans-Dieter Evers/Tilman Schiel 1988:* Strategische Gruppen. – Vergleichende Studien zu Staat, Bürokratie und Klassenbildung in der Dritten Welt. Berlin: Reimer, insbes. zu Südostasien.

3. *Staatswirtschaft – Rentseeking:* „Staatswirtschaft" kann bedeuten, daß der Staat direkt als Eigentümer von Unternehmen auftritt, wie in den kommunistischen Ländern in extremer Weise, oder indirekt über parastaatliche Einrichtungen, z. B. in Gestalt der sog. „Marketing Boards" mit monopolistischer Stellung[150], oder wirtschaftliches Handeln wird abhängig gemacht von Genehmigungen/Lizenzen, z. B. im Handel, oder wenn der Staat schlicht als Kontraktor/Nachfrager nach Gütern und Dienstleistungen auftritt. Alle diese Bereiche eröffnen im Prinzip Chancen für Rentseeking[151], d. h. für die Ausnutzung staatlicher Regulierungen zum Zwecke der Selbstbereicherung. Volkswirtschaftlicher Schaden entsteht immer, wo es Rentseeking gibt, aber das Ausmaß kann doch ganz beträchtlich variieren: im Extremfall gerieten ganze Volkswirtschaften in den Würgegriff einer habgierigen Selbstbereicherungselite[152]. Im Normalfall geht es schlicht um Pfründewirtschaft, so z. B. in den meisten lateinamerikanischen Ländern[153], und deshalb gibt es auf den Gebieten der Privatisierung und Deregulie-

---

150 Fast schon „klassisch" die Studie von *Robert H. Bates 1981:* Markets and States in Tropical Africa. Berkeley/Los Angeles/London: Univ. Cal. Press.

151 *Anne O. Krueger 1974:* The Political Economy of the Rent-Seeking Society. In: American Economic Review 64: 291–303 für eine „neoklassische Formulierung" und mit empirischen Bezügen zur Türkei und zu Indien.

152 Siehe als gutes Beispiel die Studie von *Richard Westebbe 1994:* Structural Adjustment, Rent Seeking, and Liberalization in Benin. In: Jennifer A. Widner (Hrsg.), Economic Change and Political Liberalization in Sub-Sahara Africa, a. a. O., S. 80–100: „Rent seeking was a major reason for political change. Politicians discounted the future and extracted rents in such volume and in such manner as to produce economic crisis, including the destruction of such major economic institutions as the banking system and public enterprises, which, after the government, were the major employer of school leavers. The diversion of the nation's financial savings and the corruption and inefficiency of the major revenue collecting services made regular payment of salaries impossible, leading to a closing of the school system and to public sector strikes. ... In short, pervasive rent seeking was incompatible with sustained economic growth, as it diverted scarce resources to noneconomic uses and even forced the formal private sector into complicity with rent seekers, thus further reducing legitimate economic activities and driving business into the informal sector" (S. 97). Für Afrika südlich der Sahara ist es üblich geworden, der Einfachheit halber diejenigen Länder aufzuzählen, wo dieser Sachverhalt nicht zutrifft; abgesehen von Südafrika wären dies z. B. Zimbabwe, Botswana, Mauritius, und mit Vorbehalten Senegal; Botswana darf man jetzt mit Sicherheit herausnehmen, siehe schon *Kenneth Good 1994:* Corruption and Mismanagement in Botswana: a Best-Case Example? In: The Journal of Modern African Studies 32: 499–521, und für Zimbabwe *John Makumbe 1994:* Bureaucratic Corruption in Zimbabwe: Causes and Magnitude of the Problem. In: Africa Development Vol. XIX, No. 3: 45–60 mit einer guten Zusammenfassung der Staatsdiskussion zu Afrika, ganz im hier dargestellten Sinne.

153 *Manfred Mols 1985:* Demokratie in Lateinamerika, a. a. O., S. 150, der Staatsapparat sei „eine Pfründe geblieben für die jeweils dominanten Gruppen" sowie zur „unter Effektivitätskriterien sinnlosen Aufblähung des Staatsapparates".

rung trotz anders lautender öffentlicher Bekenntnisse oft wenig reale Fortschritte. Extensive Staatswirtschaft und neopatrimoniale Politikstrukturen verstärken sich wechselseitig.

4. *Einparteienregime – soziokultureller Pluralismus, partikularistische Orientierungen:* Fast alle afrikanischen Staaten sind bereits wenige Jahre nach der Unabhängigkeit von ihren demokratischen Verfassungen abgegangen und haben Einparteienregime etabliert[154]. Gerechtfertigt wurde dies mit Erfordernissen des „Nation-building". Wo man den Marxismus-Leninismus als offizielle Staatsideologie durchsetzte – in der Regel mit Gewalt –, entstanden logischerweise Einparteienregime. Auch die meisten Militärregime haben „ihre" Staatsparteien geschaffen. – Hohe soziokulturelle Heterogenität ist zweifellos ein begünstigender Kontextfaktor für Einparteienregime, aber keine *conditio sine qua non*, denn in Wirklichkeit geht es überall um die Absenkung des Niveaus der Politisierung der Bevölkerung: Politische Partizipation wird in enge, vorgeschriebene Bahnen gezwängt, die politische Opposition emigriert, wird repressiv behandelt oder kooptiert (gekauft). Mit wenigen Ausnahmen (Peru z. B.)[155] hatten die Militärs nach den Coup d'Etats[156] geradezu das primäre Ziel, einen Zustand der weitestgehenden Entpolitisierung der Bevölkerung herzustellen – die existierenden Parteien und Verbände werden ja in der Regel verboten, die Parlamente aufgelöst, die Presse zensiert. Politische Partizipation wird dann in die Informalität abgedrängt und hier können sich dann partikularistische Interessen durchsetzen. Am besten funktioniert der Neopatrimonialismus jedenfalls in Einparteienregimen (welcher Art auch immer), denn hier kann die Einheitspartei als Patronagemaschinerie voll zur Wirkung gelangen, kann es weder effektive Kontrollorgane geben, noch wird ernsthaft Verantwortlichkeit hergestellt – auch dann nicht, wenn es in regelmäßigen Abständen Wahlen geben sollte, wie in Indonesien unter GOLKAR als Staatspartei oder in Mexiko unter der Herrschaft der PRI[157]. Die Presse befindet sich fest in der Hand der Staatspartei und kann daher nicht die Kontrollfunktion ausfüllen, die

---

154 *Peter Meyns/Franz Nuscheler 1993:* Struktur- und Entwicklungsprobleme von Subsahara-Afrika. In: Dieter Nohlen/Franz Nuscheler (Hrsg.), Handbuch, Bd. 4, a. a. O., S. 64.

155 Siehe dazu die Fallstudie von *Alfred Stepan 1978:* The State and Society. Peru in Comparative Perspective. Princeton, N. J.: Princeton Univ. Press, allerdings war das Experiment einer autoritär verordneten „Partizipation" und Vergenossenschaftlichung der Produktion seitens der „fortschrittlichen" Militärs in Peru ein gewaltiger Fehlschlag.

156 Instruktiv die zahlreichen Beispiele schon bei *S. E. Finer 1962:* Man on the Horseback. The Role of the Military in Politics. London: Pall Mall Press.

157 Quasi-demokratische Strukturen dienen in neopatrimonialen Regimen im wesentlichen der Zirkulation von Eliten, so in Mexiko, siehe *Michael Ehrke 1986:* Mexiko 1986: Das politische System unter dem Druck der Wirtschaftskrise. In: Jahrbuch Dritte Welt 1987. München: Beck, S. 153–164; *Raul Rojas 1987:* Mexiko: Fünf Jahre Verschuldungskrise. In: Elmar Altvater/Kurt Hübner/Jochen Lorentzen/Raul Rojas (Hrsg.), Die Armut der Nationen. Berlin: Rotbuch, S. 204–219, beide verweisen – wie viele andere Autoren auch – auf das Problem der Elitenzirkulation nach

ihr unter modernen demokratischen Systemen zusammen mit einer kritischen Öffentlichkeit zukommt[158].

Zu den genannten Faktoren müßten wohl noch weitere als „Systembedingungen des Neopatrimonialismus" hinzugefügt werden, etwa das niedrige Niveau der Institutionalisierung des Rechts[159]: Warum hatten Verfassungen in den meisten Entwicklungsländern keine Chance? Warum ließ sich die Justiz in so vielen EL politisch beherrschen und instrumentalisieren? Rechtsstaatlichkeit ist auch, aber nicht nur, eine Frage der Einhaltung von Menschenrechten, wenn es überhaupt um die Frage der Herstellung von Rechts*sicherheit* geht (u. a. für die Wirtschaft). Eine weitere Frage: Wie kann man das Problem der fehlenden Regelbindung beim Personal des Staatsapparates in den Griff bekommen? Zweifellos werden neopatrimoniale Politikstrukturen durch solche Probleme auf dem Gebiet des Rechts gestützt bzw. umgekehrt, unterminiert der Neopatrimonialismus die Profilierung des Rechts. Wie dieser Zusammenhang aufzubrechen wäre, könnte Gegenstand künftiger Forschungsprojekte sein.

„Wahlen" als Hindernis für eine weitsichtige Politik; vgl. *Todd A. Eisenstadt 1999:* Off the Streets and into the Courtrooms: Resolving Postelectoral Conflicts in Mexico. In: Andreas Schedler/Larry Diamond/Marc F. Plattner (Hrsg.), The Self-Restraining State, a. a. O., S. 83–104; ähnlich in vielen anderen Ländern, siehe *Ernst Hillebrand 1993:* Demokratisierung als Eliten-Recycling: Das Beispiel Gabuns. In: Afrika Spectrum 28: 73–92; *Peter J. Schraeder 1994:* Elites as Facilitators or Impediments to Political Development? Some Lessons from the „Third Wave" of Democratization in Africa. In: The Journal of Developing Areas 29: 69–89; dies ist auch eines der Probleme nach den „Transitionen".

158 *Larry Diamond (Hrsg.) (1992):* The Democratic Revolution. – Struggles for Freedom and Pluralism in the Developing World. Boston/London: Freedom House, Perspectives on Freedom, No. 12, mit Beiträgen zur Pressefreiheit und ihrer Bedeutung für den Demokratisierungsprozeß; siehe auch *Georg Sörensen 1993:* Democracy and Democratization. Processes and Prospects in a Changing World. Boulder/San Francisco/Oxford: Westview Press; *Robert Pinkney 1994:* Democracy in the Third World. Boulder: Lynne Rienner Publishers, sowie die Beiträge in *Larry Diamond/Marc F. Plattner (Hrsg.) (1993):* The Global Resurgence of Democracy. Baltimore/London: The Johns Hopkins Univ. Press.

159 In Lateinamerika besteht das merkwürdige Paradox eines hohen „Legalismus" und gleichzeitig die Tendenz, das geltende Recht zu umgehen, zu verbiegen oder schlicht zu ignorieren, siehe *Manfred Mols 1985:* Demokratie in Lateinamerika, a. a. O., S. 54 f.; *H. C. F. Mansilla 1991:* Bleibende Aspekte der iberisch-katholischen Erbschaft im heutigen Lateinamerika. In: ZfP. 38. Jg., S. 77, zur Herkunft des Phänomens aus der Kolonialzeit und „bis heute wirksam gebliebenen Vermengung von übertriebenem Legalismus und rechtloser Praxis"; vgl. *Pilar Domingo 1999:* Judicial Independence and Judicial Reform in Latin America. In: Andreas Schedler/Larry Diamond/Marc F. Plattner (Hrsg.), The Self-Restraining State. Boulder/London: Lynne Rienner, S. 151–176, ein wichtiges Hindernis für die Verselbständigung der Justiz liege im Problem der Korruption (S. 158); zur fehlenden Tradition einer Orientierung an formalen Rechtsstrukturen siehe für China die ausge-

Die bisherige Forschung zum Gegenstand „Neopatrimonialismus" bietet – so hoffe ich – doch bereits so viele Anhaltspunkte, um daraus (wenigstens in den Grundzügen) eine *Theorie des politischen Systems* zu entwickeln. Diese Theorie ist vom Anspruch her „bescheidener" als die Modernisierungstheorie, aber anspruchsvoller als die Typologien von „political systems" der Area-studies. Sie ist überdies imstande, direkte Parallelen zur europäischen Entwicklung herzustellen, ohne in den Fehler eines „theoretical overkill" zu verfallen. Last, not least, die Theorie nimmt das, was man „political development" genannt hat, tatsächlich ernst[160], indem sie einige wichtige, endogen erzeugte Entwicklungsprobleme benennt. Diese Probleme sind von außen, etwa durch Entwicklungshilfe, gar nicht lösbar. *Good governance* kann man nicht importieren/exportieren wie Traktoren, die Probleme des Institutionentransfers sind aus den jüngsten Erfahrungen der Transformationsgesellschaften zur Genüge bekannt. *Good Governance*[161] ist letztlich nur als *Eigenleistung* des jeweiligen politi-

---

zeichnete Studie von *Oskar Weggel 1996:* Das nachrevolutionäre China. Hamburg, insbes. 173 ff.; die „legalistische Tradition" wurde schon vor zweitausend Jahren unterbrochen bzw. konfuzianisch von innen heraus moralisiert; siehe auch *Thomas Heberer 1990:* Chinesischer Sozialismus = Sozialistischer Konfuzianismus? In: Ulrich Menzel (Hrsg.), Nachdenken über China. Frankfurt a. M.: Suhrkamp, S. 126–140: „Von daher stellte sich auch nie der Frage nach der Verteilung von Macht und Recht durch Gesetze. Ein Recht im westlichen Sinne hat in China nie existiert. Sitten, Bräuche und Ethik blieben auch im Recht bestimmend. Das Recht Einzelner, die rechtliche Institutionalisierung der persönlichen Freiheit wurde juristisch weder diskutiert noch praktiziert" (S. 129).

160 *Gabriel A. Almond 1987:* The Development of Political Development. In: Myron Weiner/Samuel P. Huntington (Hrsg.), Understanding Political Development. Prospect Heights, Ill.: Waveland, S. 437–490.

161 *World Bank 1989:* Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth. A Long Term Perspective Study. Washington, D. C.: The World Bank, insbes. S. 60 f.; siehe auch die Beiträge in: *Goran Hyden/Michael Bratton (Hrsg.) (1992):* Governance and Politics in Africa. Boulder/London: Lynne Rienner; *John W. Harbeson 1994:* Economic Reform and Responsible Government in Africa. In: John W. Harbeson/Raymond F. Hopkins/David G. Smith (Hrsg.), Responsible Governance. The Global Challenge, Lanham/New York/London: Univ. of America Press, S. 177–192. *Merilee S. Grindle (1997) (Hrsg.):* Getting Good Government. – Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries. Cambridge, Mass.: Harvard Institute for International Development/Harvard Univ. Press, auch mit Beiträgen zu afrikanischen Ländern, was zeigt, daß Reformen möglich sind, wenngleich sehr schwierig wegen der unzähligen Interessen, welche am neopatrimonialen System hängen, siehe z. B. den Beitrag von *Stephen B. Peterson 1997:* Hierarchy versus Networks: Alternative Strategies for Building Organizational Capacity in Public Bureaucracies in Africa. In: Grindle (Hrsg.), S. 157–176, am Beispiel Kenyas; die Verstärkung der formalen Strukturen der Verwaltungen, etwa Hierarchien, ergibt wenig Sinn, wenn der Großteil der Verwaltungseinheiten eigentlich überflüssig wäre; neue „moderne" Netzwerke sind möglich, bedürfen aber der politischen Unterstützung der höchsten politischen Ebene; hier liegt denn auch das Hauptproblem.

schen Systems herstellbar[162]. Damit verändert die Theorie auch die *Zurechnungsproblematik* für kausale Analysen: Neopatrimoniale Politikstrukturen sind nicht vom „internationalen Kapital" oder vom „Neokolonialismus" verursacht (kritisch ebenfalls Menzel)[163], sondern haben sich unter bestimmten Kontextbedingungen in den Ländern selbst eingestellt und sind damit änderbar; die NICs Südostasiens haben es vorexerziert[164]. Der Hauptwiderstand gegen politische Reformen kommt von den etablierten „Staatsklassen" oder Eliten der Länder selbst, gegen welche sich die Proteste der manipulierten und geschröpften Bevölkerungen ja auch primär richtet[165].

---

162 In diesem Sinne verstehe ich auch Berger (1996) generell für Prozesse gesellschaftlicher Modernisierung.

163 Sogar für Brasilien in diesem Sinne *Manfred Wöhlcke 1994:* Brasilien: Sozio-ökonomische und außenpolitische Perspektiven vor dem Hintergrund eines blockierten Entwicklungspotentials. In: APuZ. B 4–5/94, S. 28–37, für die hier angesprochene Problematik vor allem S. 33 f. Wir kommen im nächsten Kapitel darauf zurück.

164 *Leadership* spielt hier eine entscheidende Rolle; siehe *Adrian Leftwich 1995:* Bringing Politics Back In: Towards a Model of the Developmental State. In: The Journal of Development Studies 31: 400–427, für die NICs und Werlin (1994) zum Vergleich zwischen Ghana und Südkorea; Diamond (1988) generell für Afrika, Chazan (1988) für Ghana; Chazan stellt bedauernd fest, Ghana hätte schicksalshaft viele unfähige Politiker in der nachkolonialen Geschichte gehabt, aber – so fragen wir – für wie viele andere afrikanischen Lander gilt dies nicht auch? Siehe auch *Jennifer Widner 1994:* Two Leadership Styles of Political Liberalization. In: African Studies Review 37: 151–174, sowie *Crawford Young 1994:* Democratization in Africa. The Contradictions of a Political Imperative. In: Jennifer A. Widner (Hrsg.), Economic Change and Political Liberalization in Sub-Saharan Africa. Baltimore/London: Johns Hopkins Univ. Press, S. 230–250.

165 Die Hauptschwierigkeit für den schwarzafrikanischen Kontinent sehe ich darin, daß es einen *Staat* im üblichen Sinne kaum mehr gibt; dies wurde schon öfter als „Staatskollaps" angesprochen, d. h., die Institutionen des Staates sind soweit zerfallen oder lahmgelegt, daß praktisch nur mehr rudimentäre Strukturen existieren; manche sehen den Staat in Afrika nur mehr als äußere, völkerrechtlich geschützte Hülse, siehe vor allem *Robert H. Jackson/Carl G. Rosberg 1986:* Why Africa's Weak States Persist: The Empirical and the Juridical Statehood. In: Atul Kohli (Hrsg.), The State and Development in the Third World. Princeton, N. J.: Princeton Univ. Press; *Robert H. Jackson 1987:* Quasi-states, dual regimes, and neoclassical theory: International Jurisprudence and the Third World. In: International Organization 41: 519–549, sowie *Robert H. Jackson/Carl G. Rosberg 1994:* The Political Economy of African Personal Rule. In: David E. Apter/Carl G. Rosberg (Hrsg.), Political Development and the New Realism in Sub-Saharan Africa. Charlottesville/London: Univ. Press of Virginia, S. 291–324; Schwarzafrika läuft daher Gefahr, sowohl wirtschaftlich als auch in der internationalen Politik jede Relevanz zu verlieren, siehe *Thomas M. Callaghy 1995:* Africa: Falling off the Map? In: Current History: 31–36, oder siehe gar *Samuel P. Huntington 1996:* Der Kampf der Kulturen. München/Wien: Europaverlag, zur Irrelevanz von Afrika in der Weltpolitik des 21. Jahrhunderts.

Die politische Reformopposition[166] könnte sicherlich eine gewisse Unterstützung von außen brauchen, aber eine solche muß sich zuvor erst einmal formiert haben, und dies ist bei den Verlockungen, welche neopatrimoniale Systeme den Eliten anzubieten haben, keineswegs selbstverständlich.

---

166 Solange „konsolidierte Staatlichkeit" in Afrika fehlt, haben Demokratisierungsprozesse wenig Chancen, siehe *Richard Joseph 1998:* Africa, 1990–1997: From Abertura to Closure. In: Journal of Democracy 9: 3–17; Joseph spricht von „virtual democracy" in Afrika und meint damit „the illusory nature of its democratic institutions and practices ... deliberately contrived to satisfy prevailing international norms of ‚presentability'" (S. 3 f.). Diese nach außen inszenierten Demokratisierungsprozesse haben letztlich das Gewaltniveau in vielen afrikanischen Ländern erhöht und natürlich auch die soziale Basis der Korruption erweitert; es sei gar nichts anderes zu erwarten, solange eben die Kluft zwischen der rein juristischen, völkerrechtlich geschützten Hülse des Staates und der realen Macht der Zentralgewalt des Staates weit auseinanderklaffe, „the passage from ‚quasi-statehood' to ‚empirical statehood'" nicht erfolgt sei (S. 11).

KAPITEL 2

Autoritäre Systeme

Bis zur Mitte der 1980er Jahre, als die sog. „Third Wave"[1] der Demokratisierung einsetzte, gab es nur wenige konsolidierte und funktionierende Demokratien in der politischen Landschaft der Weltgesellschaft. Von den 20 Ländern Lateinamerikas wurde in den 1970er Jahren nur das kleine Costa Rica kontinuierlich demokratisch regiert – bei Venezuela muß man bereits hinsichtlich der Demokratiequalität Abstriche machen. Alle anderen Länder wurden weitgehend „autoritär" regiert – großteils auf relativ hohem Niveau staatlicher Repression. In Asien konnte man eigentlich nur Indien[2] als halbwegs funktionierende Demokratie identifizieren und dies auch nur dann, wenn man beide Augen vor der menschenverachtenden Politik dieses Landes gegenüber der extremen Armut eines Gutteils der Bevölkerung verschloß. Die nachkoloniale Geschichte Schwarzafrikas verlief – so unsere These – fast ausschließlich in die Richtung des „Neopatrimonialismus" (Zimbabwe wäre hier als mögliche Ausnahme anzusprechen). In einigen Ländern Afrikas gab es zwar demokratische Experimente (Ghana, Nigeria oder in Kenia), aber diese lassen sich leider nicht positiv bewerten, denn sie bedeuteten nicht viel mehr als eine breitere Partizipation an den existierenden Formen der Selbstbereicherung der politischen Klasse, also de facto eine Steigerung von Ausbeutung, Mißwirtschaft und Korruption.

Bis vor kurzem wurde also der Großteil der EL autoritär regiert. Die Frage ist aber, welche Länder nicht nur „autoritär regiert" wurden, sondern auch autoritäre *Systeme* hatten[3]? Wenn

---

1 *Samuel P. Huntington 1991:* The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century. Norman/London: Univ. of Oklahoma Press.

2 Aus der großen Menge an Literatur zu Indien wäre zu empfehlen *Atul Kohli 1980:* Democracy, Economic Growth, and Inequality in India's Development. In: World Politics 32: 623-636; *Atul Kohli (Hrsg.) (1988):* India's Democracy. An Analysis of Changing State-Society Relations. Princeton, N. J.: Princeton Univ. Press; *Jyotirindra Das Gupta 1989:* India: Democratic Becoming and Combined Development. In: Larry Diamond/Juan J. Linz/Seymour Martin Lipset (Hrsg.), Democracy in Developing Countries, Vol. 3, a. a. O., S. 53–104; *Joachim Betz 1993:* Indische Demokratie. In: Rainer Tetzlaff (Hrsg.), Perspektiven der Demokratisierung in Entwicklungsländern, a. a. O., S. 55–70; *Atul Kohli 1994:* Centralization and Powerlessness: India's democracy in a comparative perspective. In: Joel S. Migdal/Atul Kohli/Vivienne Shue (Hrsg.), State power and social forces, a. a. O., S. 89–107.

3 *Leonardo Morlino 1991:* Authoritarianism. In: Anton Bebler/Jim Seroka (Hrsg.), Contemporary Political Systems. Boulder/London: Lynne Rienner, S. 91–116: „Of the approximately 175 inde-

man nach dieser Unterscheidung fragt, ist dies dieselbe Frage wie die nach der Unterscheidung von *Regimen* und *Systemen*[4]? Die Sache wird noch komplizierter, wenn man dieser Unterscheidung noch diejenige von Regime und Staat hinzufügt. Folgt man überdies dem wissenschaftlichen Trend der Lateinamerikanisten[5], welche nun zwischen einem „einschließenden" bzw. „ausschließenden" Typ von *authoritarian systems* unterscheiden, dann wird die Sachlage schon ziemlich verworren, denn autoritäre Systeme, in welchen das Volk zu Zwecken der Legitimationsbeschaffung zeitweise oder auch regelmäßig mobilisiert wird und die Grenzen zwischen einer öffentlich-politischen und einer Privatsphäre niedergerissen werden, hat man – jedenfalls bislang – eher als „totalitäre" Systeme bezeichnet; wird der Begriff des „Totalitarismus" überflüssig? Es sieht so aus, zumal nach dem Zusammenbruch von Faschismus, Nationalsozialismus und Kommunismus die Klasse der „totalitären Systeme" leer zu werden beginnt. Giovanni Sartori wendet sich strikt gegen diese Tendenz: Auch wenn die Klasse leer wäre, als *Typus* sei „Totalitarismus" unverzichtbar, und zwar sowohl aus historischen wie auch aus systematischen Gründen. Sartori verwendet als Oberbegriff „Diktatur" und unterscheidet *simple, authoritarian and totalitarian dictatorships*[6].

Es gibt in den Area-Studies vor allem zu Lateinamerika eine relativ breite Diskussion zu *authoritarianism* bzw. zu *authoritarian political systems*. Als Beispiel sehen wir uns die Typologie von Carlos Huneeus genauer an, dem auch andere Autoren wie Dieter Nohlen und Bernhard Thibaut weitgehend gefolgt sind[7]. Während die tabellarische Übersicht von *political systems* ausgeht, spricht der Autor im Text fast durchgehend von *Regimen*: *traditional military regimes* bzw. *new military regimes* usw. Man sieht auf den ersten Blick, daß hier ein theoretischer Klärungsbedarf besteht.

---

pendent countries that exist in the world today, the governments of more than 130 can be considered nondemocratic. Therefore, the first difficulty in defining authoritarianism and other nondemocratic regimes arises from the fact that the empirical referent to be included is very broad" (S. 91); siehe auch *Dieter Nohlen 1987*: Autoritäre Systeme. In: Pipers Wörterbuch zur Politik, Bd. 6: Dritte Welt, hrsg. v. Dieter Nohlen und Peter Waldmann. München/Zürich: Piper, S. 64–85, zur Schwierigkeit der Abgrenzung zu anderen Typen von politischen Systemen, insbes. wenn man innerhalb des Typus weitere „Subtypen" entwickelt.

4 *Jürgen Hartmann 1987*: Vergleichende Regierungslehre und vergleichende politische Systemforschung. In: Dirk Berg-Schlosser/Ferdinand Müller–Rommel (Hrsg.), Vergleichende Politikwissenschaft. Opladen: Leske + Budrich, S. 25–44, hier insbes. S. 30 ff., unter Bezugnahme auf David Easton und Gabriel Almond für die „Systemmodelle der Politik".

5 Siehe *Juan J. Linz 1991*: Autoritäre Regime. In: Dieter Nohlen (Hrsg.), Wörterbuch Staat und Politik. München/Zürich: Piper, S. 35–38.

6 *Giovanni Sartori 1993*: Totalitarianism, Model Mania and Learning from Error. In: Journal of Theoretical Politics 5: 5–22, siehe insbes. die Übersicht auf S. 15.

7 *Dieter Nohlen/Bernhard Thibaut 1992*: Struktur- und Entwicklungsprobleme Lateinamerikas. In: Nohlen/Nuscheler (Hrsg.), Handbuch der Dritten Welt, Bd. 2, S. 13–90, die Typologie auf S. 66 ff.

Unter einem „traditionalen Militärregime" versteht Huneeus eine Diktatur, in welcher die politische Macht an der Staatsspitze von einem Militär ausgeübt wird und in welchem der Staat im wesentlichen nur ordnungspolitische bzw. repressive Funktionen erfüllt. Politische Macht an der Staatsspitze wird sehr stark *personalisiert*, was zu Tendenzen politischer Instabilität führt und häufig in „Palastrevolten" oder in anderen Formen von Machtkämpfen innerhalb der höheren militärischen Ränge zum Ausdruck kommt. Als Beispiele führt Huneeus die Länder Zentralamerikas bis zum Ende der 1970er Jahre (mit Ausnahme von Costa Rica) sowie Argentinien der 1930er Jahre an; auch die Diktatur von General Stroessner in Paraguay zählt hierher. Wie die Beispiele zeigen, schließt dieser Typ von autoritärer Diktatur die Existenz von politischen Parteien, Parlamenten und Wahlen nicht aus, im Gegenteil, diese Strukturen würden, so Huneeus, zu Legitimationszwecken *instrumentalisiert*, insbesondere da ja hier nur die oberste Schicht (einschließlich der Familie des Diktators) von der Fortdauer des „Regimes" profitiert: „In these regimes, the military is a praetorian guardian of the dictator, whose principal function is to assure the continuity of his political power through repressive measures."[8] Diese Charakterisierung entspricht ziemlich genau dem „patrimonialen Typ" sowie dem „Caudillo-Typ" einer Diktatur bei Nohlen/Thibaut, und man fragt sich, ob es tatsächlich den Aufwand lohnt, diese beiden Typen überhaupt zu unterscheiden.

Allein schon diese Hinweise lassen es zweifelhaft erscheinen, ob man die politischen Strukturen der Länder Zentralamerikas mit den „echten" autoritären Systemen Südamerikas (Argentiniens, Brasiliens und Chiles) sinnvoll unter einem theoretischen „Dach" zusammenfassen kann. Dieser Eindruck verstärkt sich, wenn man sich mit den Verhältnissen in Zentralamerika etwas näher befaßt, was wir hier nur sehr kursorisch tun können.

---

8 *Carlos Huneeus 1990:* Latin American Political Systems. In: Anton Bebler/Jim Seroka (Hrsg.), a. a. O., S. 343. Fraglich ist auch die gesonderte Darstellung von „Populist"-Systems; wie wir versuchen werden zu zeigen, ist z. B. die Ära des *estado novo* unter Vargas in Brasilien ein gutes Beispiel für ein *autoritäres* System. Weiters ist fraglich, ob man die drei Typen der „Authoritarian"-Systems so wie bei Huneeus zusammenfassen soll oder ob nicht eben ein gesonderter „neopatrimonialer Typ" zu unterscheiden wäre; ebenso ist problematisch, daß Huneeus als „Authoritarian (in a strict sense)" nur Mexiko nach 1930 anführt; dazu weiter im Text. Siehe auch *Dieter Nohlen 1987:* Autoritäre Systeme. In: Pipers Wörterbuch zur Politik, Bd. 6, a. a. O., S. 76 ff. zu den „Militärregimen in Lateinamerika", wo von einer Unterscheidung zwischen „traditionellen und neuen Militärregimen" ausgegangen wird; entsprechend unserem Vorschlag wären die „traditionellen" den neopatrimonialen *Systemen* zuzurechnen, einige der „neuen" zu den autoritären *Systemen*. Die Umstellung in der Theorie beruht auf der oben entwickelten These, daß neopatrimoniale *Systeme* mit ganz unterschiedlichen Formen von *Regimen* kompatibel sind; für autoritäre Systeme gilt dies jedoch nicht, wenngleich eine gewisse „Schwebelage" in den Verfassungszuständen durchaus typisch ist; entscheidend ist jedoch – so unsere These – bei der Abgrenzung von neopatrimonialen zu autoritären Systemen das dem jeweiligen System zugrundeliegende „Projekt". Daß es hier ebenfalls Mischformen und Übergänge gibt, welche eine exakte Zuordnung von Ländern erheblich erschweren, räumen wir natürlich ein; dies gilt z. B. für Mexiko und Argentinien in besonderer Weise.

2.1. Zentralamerika: Autoritär oder neopatrimonial?

Nach dem Zusammenbruch der spanischen Herrschaft und dem Scheitern einer zentralamerikanischen Föderation mit Mexiko entstehen nach endlosen Kämpfen und Zerstörungen um etwa 1870 die Konturen der heutigen fünf Republiken auf dem Isthmus[9], die jedoch kaum noch Merkmale von Staatlichkeit aufweisen. Es handelt sich eher um „Stadtstaaten"[10], die ihre je eigenen Verkehrswege zu den Küstenhäfen besaßen, d. h. untereinander kaum verbunden waren; deshalb gab es auch kaum einen Handel zwischen ihnen. Das Neue in der sog. „liberalen Ära" (1870–1930) war im wesentlichen die Entstehung einer extensiven, exportorientierten Plantagenwirtschaft für Kaffee und Bananen; zwei US-amerikanische Firmen beherrschten den Handel und organisierten zunehmend auch die Produktion: diese *Fruit Companies* errichteten ihre Infrastrukturen, wie sie diese gerade brauchen konnten, also Häfen, Eisenbahnen, Straßen, und diese besaßen auch die wenige Industrie dieser Länder, etwa die Zuckerindustrie. In Honduras bildete die Bananenproduktion bald den Kern der Volkswirtschaft, und wie in diesem Land diktierten die US-Firmen auch in den anderen Ländern ihre „Bedingungen", z. B. was sie an Steuern oder Zöllen zu zahlen bereit waren – immer wieder ließen sie sich Ausnahmegenehmigungen ausstellen: „The exemptions – above all those of customs duties – generated weak states, with poor financial resources", so Ciro Cardoso, aber das sei nur der Ausdruck einer allgemeineren Grundhaltung gewesen: „A different aspect of this question is the foreign companies' absolute lack of respect for the sovereignty of the Central American countries, the sometimes open pressure on local governments, and the intervention in national affairs."[11] In *Guatemala* wurde die „United Fruit Company" praktisch zu einem Staat im Staate, der keine Steuern und Zölle bezahlte. Politisch wird Guatemala von verschiedenen *Caudillos* beherrscht, zuletzt 1931–1944 von *Jorge Ubico y Castanedas*, der zwar im Juli 1944 gestürzt wird, aber damit einen offenen Bürgerkrieg auslöst. Die anschließenden zehn Jahre (bis 1954) gelten als „Jahre des Frühlings im Land der ewigen Tyrannei"[12] – Jahre, die mit dem Putsch konservativer Generäle 1954 abrupt zu Ende gingen; danach beherrschten die Militärs fast ununterbrochen das Land, wenngleich politische Parteien weiterbestanden und auch immer wieder Wahlen abgehalten wurden. Ein Hauptmerkmal der Zeit zwi-

---

9 *Leslie Bethell (Hrsg.) (1991):* Central America since Independence. Cambridge u. a.: Cambridge Univ. Press.

10 *Mark B. Rosenberg 1987:* Political Obstacles to Democracy in Central America. In: James M. Malloy/Mitchell A. Seligson (Hrsg.), Authoritarians and Democrats. – Regime Transition in Latin America. Pittsburgh, Pa.: Univ. of Pittsburgh Press, S. 193–215; daran habe sich, so Rosenberg, bis heute nicht viel geändert; siehe insbes. S. 196 f.

11 *Ciro F. S. Cardoso 1991:* The liberal era, c. 1870–1930. In: Leslie Bethell (Hrsg.), a. a. O., S. 37–68, hier S. 55.

12 *Petra Bendel 1992:* Guatemala. In: Nohlen/Nuscheler (Hrsg.), Handbuch der Dritten Welt, Bd. 2, a. a. O., S. 117–145, hier S. 122.

schen 1963 und 1982 wurde die Politik der *Counterinsurgency* (unterstützt von den USA), welche sich zunächst intern gegen die Reformoffiziere in der Armee richtete, dann aber gegen die entstehenden, jedoch zersplitterten Guerilla-Gruppen[13]. Immer wieder kam es zu massiven Gewaltaktionen gegen die Zivilbevölkerung – Amnesty International sprach von „politischen Morden als Regierungsprogramm"[14], zu Massenvertreibungen und Massakern an der indianischen Bevölkerung. Nach über 20 Jahren wurde 1986 mit *Arevalo* wieder ein ziviler Präsident gewählt, aber die Aktivitäten der (para-)staatlichen, also paramilitärischen Todesschwadronen gingen weiter, ebenso gab es und gibt es die „Zivilpatrouillen" der Latifundienbesitzer.

Guatemala hat heute noch eine der extremsten Ungleichheiten in der Landverteilung auf der ganzen Welt: Studien zufolge kontrollieren 2 % der Bevölkerung 74 % des Landes, während 76 % der „agricultural units" den Zugang zu nur 9 % an Grund und Boden haben[15]. Reformen werden zwar dann und wann in Aussicht gestellt, sind aber angesichts der Machtverteilung des Landes kaum durchsetzbar. Schon das Wort „Agrarreform" steht derzeit unter einem strikten Tabu und wird wegen der „Selbstzensur der Medien"[16] auch nicht verwendet. Politische Parteien gibt es zwar, aber sie haben kaum eine sozialstrukturelle Verankerung und ihre (zivilen) Politiker (noch) keine Erfahrung. Die meisten Politiker sind – wie zuvor die Generäle – ohnehin durch massive Korruptionsvorwürfe diskreditiert. – Was ist das für ein politisches System in Guatemala und vor allem, um welchen *Staat* handelt es sich hier?

Was wir sehen, ist doch folgendes: Erstens, eine undisziplinierte Armee auf niedrigem Niveau der Professionalisierung und einer – über die Ämter der Staatsleitung – korrumpierten Führung[17]; Polizei gibt es offenbar nur in den Städten, auf dem Lande herrscht nach wie vor

---

13 Die Gruppen sind beschrieben in *Dieter Boris/Peter Hiedl/Veronika Sieglin 1983:* Guatemala. In: Dieter Boris/Renate Rausch (Hrsg.), Zentralamerika. Köln: Pahl-Rugenstein, S. 70–127, hier insbes. S. 108 ff.

14 Siehe dazu die Beiträge von *Sabine Kurtenbach 1993:* Gewalt und Menschenrechte in Zentralamerika, S. 89–104, sowie von *Michael Krennerich 1993:* Krieg und Frieden in Nikaragua, El Salvador und Guatemala, S. 105–139, beide in: Petra Bendel (Hrsg.), Zentralamerika: Frieden – Demokratie – Entwicklung? Frankfurt a. M.: Vervuert Verlag; *Sabine Kurtenbach 1992*: Krieg und Repression in Guatemala. In: Jahrbuch Dritte Welt 1993. München: Beck, S. 271–286: „Die Folgen von Krieg und Repression sind jedoch auch in Guatemala verheerend. In den vergangenen 30 Jahren sind über 100.000 Menschen meist als Opfer der staatlichen Unterdrückung ums Leben gekommen, 40.000 Menschen verschwanden, 40.000 Frauen wurden zu Witwen, 150.000 Kinder zu Waisen. Etwa 250.000 Menschen flohen über die Grenze nach Mexiko, fast eine Million Guatemalteken sind Flüchtlinge im eigenen Land" (S. 271).

15 *James Dunkerley 1991:* Guatemala since 1930. In: Leslie Bethell (Hrsg.), a. a. O., S. 119–158, hier S. 134; siehe auch die Zahlen bei *Sabine Kurtenbach 1992:* Krieg und Repression in Guatemala. In: Jahrbuch Dritte Welt 1993, a. a. O., S. 273.

16 *Petra Bendel 1996:* Parteiensysteme in Zentralamerika. Opladen: Leske + Budrich, S. 295.

17 Die Tatsache, daß seit der Mitte der 1950er Jahre fast ununterbrochen Militärs an der politischen

„Selbsthilfe" und Eigenmacht der Großgrundbesitzer sowie die Willkür von „Todesschwadronen". Zweitens, der Staat ist auch heute noch kaum imstande, Steuern einzuheben: 1963 versuchte Präsident *Ydigoras* ernsthaft, eine Einkommenssteuer einzuführen „in order to expand the capacity of the state"[18] – vergeblich! Der Staat hat daher keine solide finanzielle Grundlage und verfügt folglich nur über einen geringen Spielraum bei der Umsetzung von irgendwelchen politischen Programmen. (Der Staat finanziert im wesentlichen nur sich selbst, also seine eigene Selbsterhaltung, und auch dies nicht ohne ausländische Hilfe). Drittens, was tut die Staatsverwaltung? Darüber ist wenig bekannt; wahrscheinlich sie ist nicht viel mehr als ein Selbstbedienungsladen der Elite – für Versorgungsposten, Patronage, Korruption oder sonst irgendwie „nützliche" Dienste etc.[19] – Viertens, die Staatsleitung steht im Dienste einer agrarischen Oligarchie von *haciendados*, welche im 19. Jahrhundert während der langen Zeit der Anarchie entstanden ist und nun die Modernisierung des Landes blockiert. „Verantwortlichkeit" wurde praktisch nie hergestellt – außer von putschenden Offizieren, welche die Korruptionsvorwürfe dazu benutzten, sich selbst an die Pfründe der Macht zu setzen.

Die politischen Parteien sind – wie auch anderswo – *personalistisch* aufgebaute Klüngel und Cliquen, d. h., sie befinden sich auf einem niedrigen Niveau der „Institutionalisierung"[20], was angesichts des Klimas der Gewalt kaum verwunderlich ist. Die Bevölkerung ist ethnisch stark fragmentiert, das ist wahr – es gibt etwa 22 verschiedene indianische Sprachen und Dialekte, der Anteil der *Indigenas* an der Gesamtbevölkerung wird offiziell mit 45 % angegeben, liegt

---

Macht waren, hat die militärische Führung völlig korrumpiert, es entstand eine neue, wohlhabende Schicht in der Gesellschaft, nämlich die grundbesitzenden Offiziere: „Heute ist es schwierig, einen hohen Offizier des Heeres zu finden, der kein Großgrundbesitzer ist", so *Dieter Boris/Peter Hiedl/Veronika Sieglin 1983:* Guatemala, a. a. O., S. 101; folglich wird verständlich, daß die Militärs wenig Erfolge aufwiesen, als sie gegen die Guerilla *kämpfen* sollten; siehe *Sabine Kurtenbach 1992:* Krieg und Repression in Guatemala. In: Jahrbuch Dritte Welt 1993, a. a. O., S. 276: „Das Militär selbst wurde im Laufe der Zeit zum Bestandteil der Oligarchie. Es gibt heute kaum einen hohen Offizier, der nicht gleichzeitig Großgrundbesitzer ist, die Armee hat ihre eigene Bank und ist an ca. 40 halbstaatlichen Unternehmen beteiligt."

18 *Dunkerley 1991*, a. a. O., S. 139.

19 *Mark B. Rosenberg 1987*, a. a. O., meint, dies ließe sich für Zentralamerika verallgemeinern: „There is no tradition of *public interest* that can be defined beyond the narrow interest of the groups in power. The necessity of meeting specific clients' needs, and the intensity of those clients' expectations and demands, means that there are few overall pressures in Central America for responsive government. What matters is keeping the particular clientele interests dependent on one's access to power and largesse. While this clientelistic model is similar to ‚machine' politics and political ‚bossism' in other countries, scarcity and political and economic instability impose particularistic imperatives on public officeholders that work against obeying any larger notion of the public good. There are few incentives to perform one's official duties with probity" (S. 197).

20 *Petra Bendel 1996*, a. a. O., S. 291.

jedoch nach anderen Schätzungen wesentlich höher, vielleicht bei 60 %; die *Indigenas* betreiben überwiegend Subsistenzwirtschaft und sind Kleinbauern, die auf unzureichendem Land sitzen und „natürlich" keine technischen oder finanziellen Hilfen von der Regierung erwarten können; etwa 80 % haben keine Schulbildung! Man sieht, daß der Staat in Guatemala *entwicklungspolitisch* wenig geleistet hat und dazu unter den gegebenen Bedingungen auch gar nicht imstande ist.

Die Situation in *Honduras* unterscheidet sich – zumindest was das politische System betrifft – nur unwesentlich von Guatemala, ist doch Honduras das Land, für welches der Ausdruck „Bananenrepublik" sprichwörtlich geworden ist: „Lange Jahre überstiegen die Gewinne aus der Bananenproduktion den Staatshaushalt."[21] Von 1933 bis 1949 hatte Honduras eine „personalistische Diktatur" unter *Tiburcio Carias Andino*, seither wechselten reformerische und repressive Regime einander ab, d. h., *politische Instabilität* war und ist bis heute eines der wesentlichen Probleme dieses Landes. Auch derzeit stellen die Militärs[22] den wohl wichtigsten Machtfaktor dar[23], wenngleich sich die Menschenrechtssituation verbessert hat. Die Parteien der blauen *(cacgureco)* und roten *(colorado)* „Fahnen" sind aus Kampfformationen der Bürgerkriege hervorgegangen und haben mit ideologisch-programmatischen Unterscheidungen wenig zu tun. Sie entsprechen, so Bendel[24], am ehesten Max Webers Typus einer Patronagepartei und daher ist es auch kein Zufall, daß über Wahlen „außergewöhnlich" (Bendel) viele staatliche Ämter besetzt werden.

Nicaragua wurde, wie bereits erwähnt, vom Klan der Somozas (1936–1979) wie ein „Familienunternehmen" regiert. Nach Michael Krennerich ruhte die Macht der Somozas im wesentlichen auf fünf Pfeilern:

> 1. Der völligen Kontrolle der Nationalgarde. Diese war gewissermaßen Armee, Polizei und Geheimdienst in einem und verfügte innenpolitisch über ein ungemein großes Repressionspotential. Rekrutierung, Umfang, Ausbildung und Organisationsstruktur der in der Bev. verhaßten Garde sowie ein ausgeklügeltes Korruptionssystem, in das deren Mitglieder eingebunden waren, sicherten ihre Loyalität. 2. Der Kontrolle des mit der Zeit völlig korrupten politisch-

---

21 *Petra Bendel 1992:* Honduras. In: Nohlen/Nuscheler (Hrsg.), Bd. 3, S. 146–148, hier S. 149.

22 *Joachim Rüppel 1983:* Honduras. In: Dieter Boris/Renate Rausch (Hrsg.), Zentralamerika, a. a. O., S. 194–247, hier insbes. S. 233: Im salvadorianischen Krieg 1970/71 wurde deutlich, „daß die militärische Führung ineffizient, korrupt und rückständig war". Danach kam es zwar zu Säuberungen an der Spitze, aber die „Bereicherungsmöglichkeiten" haben für die neue Führung deshalb nicht abgenommen, im Gegenteil, die stark gestiegene „Militärhilfe" der USA seit Beginn der 1980er Jahre bot dafür neue Chancen – und dies in einem Land mit dem niedrigsten Pro-Kopf-Einkommen der Region!

23 Und die Militärhilfe der USA, siehe *Latin America Bureau 1985:* Honduras. State for Sale. London: Russell Press.

24 *Petra Bendel 1996,* a. a. O., S. 302.

administrativen Apparates, einschließlich der Regimepartei *Partido Liberal Nacionalista* (PLN). 3. Den wirtschaftlichen Machtmitteln, die sich die „Bereicherungsdiktatur" oft mit kriminellen Machenschaften aneignete und die benötigt wurden, um das weitverzweigte Klientel- und Patronagesystem aufrechtzuerhalten. 4. Der langjährigen Duldung durch die traditionelle Oligarchie. Der *Somoza*-Clan sowie die alteingesessenen Oligarchiefamilien, aus denen sich in den 50er Jahren insgesamt drei große Kapitalgruppen herausbildeten, profitierten bis in die 70er Jahre allesamt von der Politik der Exportförderung sowie von der vorangetriebenen Modernisierung und Diversifizierung der Wirtschaftsstrukturen. 5. Dem Rückhalt aus den USA.[25]

Der langjährige Revolutionskampf, der 1979 mit dem Sieg der *Frente Sandinista de Liberacion Nacional* (FSLN) endete, hat die Wirtschaftskrise des Landes zwangsläufig verschärft: „Der Revolutionskampf verschärfte die Wirtschaftskrise in erheblichem Maß. Unmittelbar vor dem Sieg der Revolution verzeichneten sowohl die Industrie als auch die Landwirtschaft enorme Produktionsrückgänge. ... Nach der Revolution lag die Wirtschaft völlig darnieder. Der Krieg hatte in erheblichem Maße die Infrastruktur und die Produktionsanlagen zerstört. Hinzu kam eine massive Kapitalflucht während der Kriegswirren. Die Staatskassen waren leer, und die Auslandsschulden beliefen sich auf 1,53 Mrd. US-Dollar; davon entfielen etwa 1,27 Mrd. auf die öffentliche Hand. Darüber hinaus hinterließ *Somoza* eine Wirtschaftsstruktur, die gegenüber den Preisschwankungen auf dem Weltmarkt äußerst anfällig war."[26]

---

25 *Michael Krennerich 1992:* Nicaragua. In: Nohlen/Nuscheler (Hrsg.), Bd. 3, S. 203–236, hier S. 207; siehe auch *Dieter Boris 1983:* Nicaragua. In: Dieter Boris/Renate Rausch (Hrsg.), Zentralamerika, a. a. O., S. 249–345: „Die Heraufkunft und Konsolidierung einer harten Militärdiktatur als Antwort auf die tiefe Krise von 1929 und den folgenden Jahren und die damit verbundenen sozialen Bewegungen fügen sich in die Ereigniskette auch der anderen Länder Zentralamerikas zwar ein, zeigen aber für Nicaragua insofern besondere Momente, als mit Somoza und seinem Clan eine Figur der herrschenden Klasse *allein* zum politisch und ökonomisch mächtigsten Mann Nicaraguas aufstieg. Sowohl für die Nationalgarde wie für die Somozas, die immer stärker in eine unauflösliche Symbiose hineinwuchsen, galt, daß sie öffentlich-politische Gewalt zur umfassenden privaten Bereicherung nutzten (staatliche Infrastruktur, Zollwesen, Außenhandel, Lizenzwesen etc.). Auf diese Weise bauten die Somozas ihr gewaltiges Wirtschaftsimperium auf, das praktisch Unternehmen aus allen Wirtschaftssektoren umfaßte und gegen Ende der Somoza-Diktatur in seinem Wert auf ca. 2 Mrd. Dollar geschätzt wurde" (S. 254 f.).

26 *Michael Krennerich 1992:* Nicaragua, a. a. O., S. 211; man muß allerdings bedenken, daß der sog. „Staatsapparat" ohnehin kaum etwas geleistet hatte – abgesehen als Infrastruktur für die Selbstbereicherung der „Militärbourgeoisie"; selbst beim Erdbeben 1973/74 hat sich dieselbe an der internationalen Hilfe in erheblichem Ausmaß selbst bedient und damit die Krise weiter vertieft; es gab ein „Umsichgreifen der parasitären Gruppierungen", „immer sichbarer werdende Ineffizienz und Korruption des gesamten Staatsapparates" etc., so *Dieter Boris 1983:* Nicaragua, a. a. O., S. 278 f.

Die Wirtschaftspolitik der Sandinisten hat die Talfahrt der nicaraguanischen Wirtschaft – zusammen mit externen Faktoren – weiter beschleunigt: „Die Ursachen der Wirtschaftsmisere waren vielschichtig: Intern trugen fehlende Produktionsanreize, gravierende Mängel im zentralisierten staatlichen Verteilungssystem sowie Investitionsboykott und Kapitalflucht seitens nationaler Unternehmer erheblich zur Krise bei. Extern lag sie im Verfall der internationalen Rohstoffpreise sowie in der wirtschaftlichen Blockadepolitik der USA begründet."[27]

Nicaragua der Somoza-Zeit ist u. E. geradezu ein Schulbeispiel für ein *neopatrimoniales System*, welches sich vom autoritären Charakter des *Regimes* her *nicht* verstehen läßt. Der Fall zeigt auch erneut, wie die ungebremste Dynamik eines solchen Systems unweigerlich in die Krise schlittern muß und wie hoch dann an einem „critical juncture"[28], also an einem Wendepunkt, die Gefahr einer weiteren Fehlentwicklung ist.

El Salvador wird seit einem Jahrhundert von einem kleinen „patrimonialen Kreis"[29] beherrscht: Zwischen 1913 und 1927 stellte ausschließlich die Familie der *Melendez-Quinonez* die Präsidenten, danach geriet das Land in eine typische prätorianische Situation[30]: Staatsstreiche 1948, 1960, 1961, 1979 aus rein innermilitärischen Querelen, seit 1981 offener Ausbruch des Bürgerkrieges, der erst 1992 offiziell für beendet erklärt wurde und rd. 75.000 Tote gefordert hatte[31]. Berühmt-berüchtigt waren die salvadorianischen Todesschwadronen, denen Dutzende Reformpolitiker zum Opfer fielen. Seit der Mitte der 1980er Jahre lebt der „Staat" weitgehend

---

27 *Krennerich 1992*, S. 212; Krennerich unterschätzt vielleicht den Faktor *politische Instabilität*, denn dieser hat neben den unmittelbaren, kurzfristigen Folgen auch langfristige, nämlich das Fehlen von Investitionsbereitschaft. Es dauert nämlich relativ lange, bis das *Vertrauen* der Wirtschaft in die Leistungsfähigkeit des politischen Systems wieder hergestellt ist. Deshalb genügte äußere Ruhe bzw. die formale Befriedung des Landes noch nicht; siehe dazu die vorzügliche Studie von *Silvio Borner/Aymo Brunetti/Beatrice Weder 1995:* Policy Reform and Institutional Uncertainty: The Case of Nicaragua. In: Kyklos 48: 43–64.

28 *Gerardo L. Munck 1993:* Between Theory and History and Beyond Traditional Area Studies: A New Comparative Perspective on Latin America. In: Comparative Politics 25: 475–498, allerdings an anderen Beispielen Südamerikas.

29 So die Formulierung von *Michael Krennerich/Franz Nuscheler 1992:* El Salvador. In: Nohlen/Nuscheler (Hrsg.), Bd. 3, S. 85–116, hier S. 88.

30 Zum Begriff siehe *Samuel P. Huntington 1968:* Political Order in Changing Societies. New Haven/London: Yale Univ. Press, S. 78 ff.; *Friedemann Büttner 1989:* Militärregime in der Dritten Welt. In: Reiner Steinweg (Red.), Militärregime und Entwicklungspolitik, Friedensanalysen 22, Frankfurt a. M.: Suhrkamp, S. 58–84, hier insbes. zu Prätorianismus S. 65; für Zentralamerika und die Regimefragen siehe *Hans Werner Tobler 1991:* „Depressionsdiktaturen" in Zentralamerika? Einige Bemerkungen zu einem historischen Begriff. In: Hans Werner Tobler/Peter Waldmann (Hrsg.), Staatliche und parastaatliche Gewalt in Lateinamerika. Frankfurt a. M.: Vervuert Verlag, S. 217–226.

31 *Helmut Frenz/Norbert Greinacher/Ursula Junk/Bernd Päschke 1982:* El Salvador – Massaker im Namen der Freiheit. Reinbek b. H.: Rowohlt, mit aktuellen Hintergrundberichten für die damalige

von der US-Wirtschafts- und Militärhilfe, d. h., der „Staat" ist weder finanziell autonom, noch kann er die Minimalfunktion eines jeden Staates, nämlich die Sicherung und Durchsetzung des Monopols der legitimen physischen Gewaltsamkeit, gewährleisten (in den Städten gibt es die berüchtigte *Guardia Nacional*, auf dem Lande die Privatarmeen der *Policia de Hacienda* sowie die Terrororganisation ORDEN mit einem engmaschigen Spitzelnetz). Die rechtsextreme ARENA-Partei, die derzeit das Land beherrscht, dürfte wohl nicht viel mehr sein als eine Verbindungs- und Koordinationsstelle für die alte Kaffee-Oligarchie mit den Militärs[32].

Wenn die Grundzüge der politischen Systeme Guatemalas, Honduras, Nicaraguas (bis 1979) und El Salvadors halbwegs korrekt dargestellt wurden, dann stellt sich schon die Frage, ob diese Länder nicht mehr Gemeinsamkeiten mit den skizzierten neopatrimonialen Systemen Afrikas und Asiens aufweisen als mit den „echten" autoritären Systemen der „Southern Cone"-Länder Lateinamerikas. Dasselbe gilt, wie bereits erwähnt, zumindest auch für Haiti unter den Duvaliers[33] und für Paraguay unter Stroessner. Auch diese Länder haben mit Bra-

---

Situation; siehe auch *Heinrich W. Krumwiede 1992:* Die Beendigung des Bürgerkrieges in El Salvador. In: Jahrbuch Dritte Welt 1993. München: Beck, S. 120–136: „Mit dem Friedensabkommen (FA) fand ein Bürgerkrieg sein Ende, der, wenn man seinen Beginn auf den ‚Volksaufstand' des FMLN im Januar 1981 datiert, elf Jahre dauerte, schätzungsweise 70 bis 80.000 Todesopfer forderte, ca. 1,5 Mio. Salvadorianer zur Emigration ins Ausland trieb und für ca. eine halbe Million Inlandsmigrationen verantwortlich war (die Gesamtbevölkerung El Salvadors betrug 1990 5,3 Mio. Einwohner)" (S. 120).

32 „Ein Charakteristikum salvadorianischer Herrschaftspraxis ist die seit 1931 zur Tradition gewordene Präsenz des Militärs im Regierungsapparat. Die Herrschaft der Oligarchie vermittelte sich durch das Militär. Die Präsenz der Militärs beschränkte sich dabei nicht nur auf das Präsidentschaftsamt, sondern umfaßte auch die wichtigsten Funktionen des bürokratischen Apparates. ... Die Militärdiktatur wurde institutionalisiert. Auseinandersetzungen innerhalb der herrschenden Klasse wurden in Form von Militärputschs ausgetragen." So *Veronika Sieglin 1983:* El Salvador. In: Dieter Boris/Renate Rausch (Hrsg.), Zentralamerika, a. a. O., S. 129–192, hier S. 161.

33 *Ulrich Fleischmann 1986:* Haiti: Politik und Armut. In: Jahrbuch Dritte Welt 1987. München: Beck, S. 165–176; unter der Herrschaft des „Duvalierismus" waren mindestens 30.000 Menschen der „politischen Gewalt zum Opfer gefallen. In den 60er Jahren wurden oft ganze Familien von politisch Mißliebigen oder auch Dörfer, die Aufständische unterstützt hatten, ausgerottet, und wer es wagte, in der Öffentlichkeit den Namen dieser Opfer zu erwähnen, riskierte sein Leben"; „Papa Doc" (also der ältere Duvalier, 1958–1971 an der Macht) organisierte einen ihm persönlich ergebenen Gewaltapparat als Gegengewicht zur traditionell unberechenbaren Armee, und zwar aus den Reihen des städtischen Proletariats – die Folgen für das ohnehin arme Land waren katastrophal: „In Wirklichkeit haben beide Duvaliers nicht das geringste für die Masse der schwarzen Kleinbauern getan – im Gegenteil: sie wußten auch aus der Kenntnis haitianischer Geschichte, daß die infrastrukturell kaum erschlossenen Landgebiete nicht von der Hauptstadt und vom Zentrum der Macht aus mobilisiert werden konnten, daß die Bauern jedoch, durch ihr Elend jederzeit verfügbar und erpreßbar, einen Unruheherd darstellen konnten, und daß man diese Gefahren nur

silien, Argentinien und Chile nicht viel mehr gemein als die Zugehörigkeit zur „hispano-amerikanischen Kultur“[34]; dies wird sich, so hoffe ich, im nächsten Abschnitt erweisen.

2.2 Autoritäre Systeme in Lateinamerika

Guillermo O'Donnell[35] hat wohl als erster darauf aufmerksam gemacht, daß mit den Militärregimen in Brasilien seit 1964, in Argentinien zwischen 1966 und 1973 und dann schließlich in Chile nach 1973 ein *neuer* Typus des autoritären Staates entstanden ist, der sich sowohl von seinen Erscheinungsformen her als auch in seinen sozioökonomischen Funktionen vom alten Typ der oligarchischen, aber auch vom neueren der populistischen Periode grundsätzlich unterscheidet. O'Donnell bringt „three types of political systems“ in eine *historische* Abfolge:

1. Das *oligarchische* System, in welchem eine relativ kleine, homogene Elite im wesentlichen dieselben Interessen verfolgt und es aus diesem Grunde innerhalb dieser Elite wenig Konflikt und Konkurrenz gibt. Die Wirtschaftsstruktur besteht einerseits aus Subsistenzproduktion der Kleinbauern, andererseits aus dem Exportsektor, aber dieser Exportsektor ist beschränkt auf „Primärprodukte“ (agrarische Produkte oder Mineralien aus dem Bergbau).

---

durch eine rigorose Einschränkung der Bewegungsfreiheit und Terror begegnen konnte. Pap Doc setzte seine immer spärlicher werdenden Mittel ganz zur Befriedigung seiner eigentlichen Anhänger, des städtischen Proletariats, ein. Aus ihm rekrutierte er seine Milizen, ein Gegengewicht zur unberechenbaren traditionellen Armee. Hier fand er seinen Spitzel; andere gewann er dadurch, daß er ihnen Waffen und vage definierte Machtvollkommenheiten zuteilte. Dies waren die Anfänge der ‚Makoutisierung‘, d. h. eines undurchschauberen Netzes von Privilegien und Vasallenbeziehungen, durch das jede Rechtssicherheit aufgehoben wurde. Die Folge war die Brutalisierung und Korruption der gesamten Verwaltung und die Lähmung aller wirtschaftlichen Aktivitäten“ (S. 170). Siehe auch den Abschnitt des Autors zu „Politik und Armut“!

34 *Jorge I. Dominguez 1987:* Political Change: Central America, South America, and the Carribean. In: Myron Weiner/Samuel P. Huntington (Hrsg.), Understanding Political Development. Prospect Heigths, Ill.: Waveland, S. 65–99; m. E. differenziert Dominguez zu wenig zwischen den Ländern mit ganz unterschiedlichen Systemen, nimmt das „new“ in den *new authoritarian systems* nicht ernst genug, jedenfalls nicht als Kriterium für eine systematische Differenzierung.

35 *Guillermo O'Donnell 1973:* Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism. – Studies in South American Politics. Berkeley: Univ. of Cal. Press; *Guillermo O'Donnell 1977:* Corporatism and the Question of the State. In: James M. Malloy (Hrsg.), Authoritarianism and Corporatism in Latin America. Pittsburgh/London: Univ. of Pittsburgh Press, S. 47–87; *Guillermo O'Donnell 1979:* Tensions in the Bureaucratic-Authoritarian State and the Question of Democracy. In: David Collier (Hrsg.), The New Authoritarianism in Latin America. Princeton, N. J.: Princeton Univ. Press, S. 285–318.

2. Das *populistische* System: Die Weltwirtschaftskrise 1929/30 machte, so O'Donnell, den Eliten in Argentinien und Brasilien unmißverständlich klar, wie sehr sie von den Schwankungen des Weltmarktes sowie von Importen aus den entwickelteren Industrieländern abhängig waren. Über staatliche Investitionen wird nun – flankiert von protektionistischen Maßnahmen – eine Industrialisierung in die Wege geleitet, welche primär die fehlenden Importe im Konsumbereich ersetzen sollte, also Import-Substitutions-Industrialisierung (ISI). Auf diesem Wege entsteht jedoch unvermeidlicherweise eine Arbeiterschicht, welche neue Interessen anmeldet und damit die politische Konfliktstruktur der Länder grundlegend verändert: der Staat fördert in dieser Periode den Aufbau von Interessenvertretungen, auch von Gewerkschaften, kontrolliert sie aber zugleich, stellt sie unter staatliche Aufsicht. So entstand in den genannten Ländern der typische, autoritäre Korporatismus. Im Konflikt mit den alten oligarchischen Eliten widersetzt sich die neue Staatselite den Forderungen nach Liberalisierung des Außenhandels und geht in dieser Situation eine Koalition mit dem neuen, „popular sector" (so der Ausdruck von O'Donnell) der modernen Industrie ein, wird dabei unterstützt von den urbanen Mittelschichten und kann auf diese Weise die alten Agrareliten weitgehend entmachten. Das Wachstum des modernen industriellen Sektors geht einher mit einem steigenden Bedarf an „technocratic occupational roles in public and private bureaucracies"[36], und diese *tecnicos* sind es, die zur tonangebenden Schicht avancieren. Diese Koalition von Staat, Unternehmern und privilegierten Arbeitern in den Fabriken zusammen mit den *tecnicos* der Mittelschichten hatte jedoch einen Preis: der Staat muß den Lohn- und Gehaltsforderungen der gewerkschaftlich organisierten Arbeiter und Angestellten immer wieder nachgeben, aber die Staatselite tut dies im Bewußtsein, daß dies andererseits auch der Ausweitung der Inlandsnachfrage zugute kommt, und deshalb stoßen diese Forderungen (noch nicht) auf den Widerstand der Unternehmen. – Die prominentesten Beispiele sind in Brasilien die Regime unter *Getulio Vargas* (1937–1945 und 1950–54) sowie von *Peron* (1946–1955) in Argentinien. Die Regime sind zwar autoritär, aber wegen der Koalition, auf der sie beruhen, „einschließender" Natur, eben populistisch.
3. *Bürokratisch-autoritäre* Systeme: Ende der 50er/Anfang der 60er Jahre stößt dieses Modell der ISI-Modernisierung an seine Grenzen und das populistische System der Politik gerät in eine schwere Krise, so O'Donnell[37]: Die Inlandsmärkte sind gesättigt, die Absätze stocken, die Lohn- und Gehaltsforderungen sind nicht mehr zu bezahlen. Galoppierende Inflation ist die Folge. Wegen der „Erschöpfung des Wachstumsmodells"

---

36 *Guillermo O'Donnell 1979:* Tensions, a. a. O., S. 25.

37 Siehe auch die Darstellung und Diskussion von *David Collier 1979:* Overview of the Bureaucratic-Authoritarian Model. In: Ders. (Hrsg.), The New Authoritarianism in Latin America, a. a. O., S. 26 f.

der ISI-Politik brauchen die Länder eine neue Wirtschaftspolitik, nämlich eine Umstellung auf die Produktion von intermediären Gütern bzw. Kapitalgütern (im wesentlichen Maschinen). Die Voraussetzungen für eine solche Umstellung, nämlich höhere Niveaus an Technologien, des Managements und vor allem große Mengen an Investkapital, sind in den Ländern jedoch nicht vorhanden; darüber verfügen nur große, multinationale Konzerne. Die Notwendigkeit eines „deepening“ und einer „vertical integration“ der Wirtschaft erfordere, so O'Donnell, die Herstellung von attraktiveren Bedingungen für das Auslandskapital, d. h. eine „orthodoxe Wirtschaftspolitik“, langfristige Stabilität und die Kooperation mit den großen internationalen Banken. – Die demokratischen Regierungen waren dazu außerstande: Sie vermochten es nicht, die „premature demands“, also verfrühten und überzogenen Forderungen der Arbeiter und Angestellten abzuwehren, populistische und orthodoxe Methoden der Wirtschaftspolitik folgten rasch und abrupt aufeinander, Streiks und Demonstrationen verschärften die Krise bei gleichzeitiger Entscheidungsunfähigkeit auf der Ebene des Parteiensystems etc. – In dieser Situation intervenierten die Militärs, weil nur sie die Macht und vor allem die Gewaltmittel besaßen, den gewerkschaftlich organisierten, öffentlichen Sektor (popular sector) aus der politischen Arena auszuschließen und „Ruhe und Ordnung“ wiederherzustellen.

Diese „ökonomische“ Erklärung des BA-Staates wurde heftig kritisiert und läßt sich wahrscheinlich weder theoretisch noch empirisch halten; darauf darauf kommen wir zurück[38]. Ganz anders steht es dagegen mit O'Donnells Feststellungen zu den *neuen* Merkmalen des bürokratisch-autoritären Staates:

---

38 Siehe die Beiträge von Albert O. Hirschman, Jose Serra und Robert R. Kaufman in: *David Collier (Hrsg.) (1979):* The New Authoritarianism in Latin America, a. a. O.; siehe auch *Benjamin A. Most 1980:* Authoritarianism and the Growth of the State in Latin America. In: Comparative Political Studies 13: 173–203, und vor allem *Youssef Cohen 1988:* Democracy from Above: The Political Origins of Military Dictatorship in Brazil. In: World Politics 40: 30–54, insbes. S. 35: „The discussion of these problems will reveal the inherent weakness of economic explanations and provide the basis for the formulation of an alternative, political explanation of the emergence of the military regime.“ Für Brasilien bot schon früher eine primär politische Erklärung *Alfred Stepan 1978*, Political Leadership and Regime Breakdown: Brazil. In: Juan J. Linz/Alfred Stepan (Hrsg.), The Breakdown of Democratic Regimes: Latin America. Maltimore/London: The John Hopkins Press, S. 110–137; für Chile *Henry A. Landsberger/Tim McDaniel 1997:* Hypermobilization in Chile, 1970–1973. In: World Politics 28: 502–541; *Arturo Valenzuela 1978:* The Breakdown of Democratic Regimes: Chile. Baltimore/London: The Johns Hopkins Univ. Press; *Arturo Valenzuela 1989:* Chile: Origins, Consolidation, and Breakdown of a Democratic Regime. In: Larry Diamond/Juan J. Linz/Seymour Martin Lipset (Hrsg.), Democracy in Developing Countries, Vol. 4: Latin America. Boulder, Col./London: Lynne Rienner, S. 159–206.

> The second process I will call the „expansion“ of a new type of state, the bureaucratic-authoritarian. This state is more (1) comprehensive, in the range of activities it controls or directly manages; (2) dynamic, in its rates of growth compared with those of society as a whole; (3) penetrating, through its subordination of various „private“ areas of civil society; (4) bureaucratic, in the formalization and differentiation of its own structures; and (5) technocratic, in the growing weight of teams of *tecnicos* expert in the application of „efficientist“ techniques of formal rationality. Furthermore, the bureaucratic-authoritarian state is closely linked to international capital, although this relationship is subject to tensions that will be examined later.[39]

Diese Merkmale würden weitgehend auch den historischen Fällen von Deutschland, Italien und Japan entsprechen, so O'Donnell (gemeint ist wohl die Zeit der einsetzenden Industrialisierung in der 2. Hälfte des 19. Jahrhunderts), allerdings mit dem Unterschied, daß in Lateinamerika der „popular sector“ zu früh eine zu große Rolle spielte und der lateinamerikanische Kapitalismus in hohem Maße auf das internationale Kapital angewiesen war, jedenfalls viel stärker als in den genannten historischen Fällen. Wie wir später sehen werden, ist die Prominenz des „internationalen Kapitals“ in Lateinamerika auch ein nicht unwesentlicher Unterschied zu den NICs in Südostasien.

Die meisten Autoren gehen heute davon aus, daß die ökonomischen Krisenerscheinungen in Brasilien, Argentinien und Chile die harschen, repressiven und z. T. außerordentlich gewaltsamen Militärregime[40] *nicht* erforderlich gemacht hätten; es haben sich vielmehr in diesen Ländern politische *und* ökonomische Krisenphänomene *wechselseitig* verstärkt. Wenn man dies so sieht, dann stellt sich sofort die Frage: Worin bestand eigentlich die *politische* Krise und warum mündete diese in eine Entwicklung zu einem autoritären System? – Mehrere Faktoren werden in der einschlägigen Literatur genannt, wenngleich z. T. unterschiedlich gewichtet:

1. *Politisch-ideologische Polarisierung*, also politische Extremismen als Massenbewegung, welche die Länder de facto unregierbar gemacht haben: Argentinien wurde nach der peronistischen Ära eine „unregierbare Gesellschaft“, so Carlos Waisman[41], Chile wurde

---

39 *Guillermo O'Donnell 1977:* Corporatism and the Question of the State. In: James M. Malloy (Hrsg.), a. a. O., S. 54.

40 Siehe vor allem zu Argentinien *Maria Jose Moyano 1991:* The „Dirty War“ in Argentina: Was it a war and how dirty was it? In: Hans Werner Tobler/Peter Waldmann (Hrsg.), Staatliche und parastaatliche Gewalt in Lateinamerika. Frankfurt a. M.: Vervuert Verlag, S. 45–73, insbes. die Tabelle 3 auf S. 53: in der Zeit zwischen 1976 und 1983 wurden mindestens 7.840 Personen gekidnapped, 7.122 mit größter Sicherheit getötet, d. h., es wurden insges. 14.962 Personen Opfer des Gewaltregimes; dies übertrifft die Opferbilanz von Chile bei weitem, siehe den Beitrag von *Detlef Nolte 1991:* Staatsterrorismus in Chile. In: Tobler/Waldmann (Hrsg.), S. 75–103.

41 *Carlos H. Waisman 1989:* Argentina: Autarkic Industrialization and Illegitimacy. In: Larry Diamond/Juan J. Linz/Seymour Martin Lipset (Hrsg.), Democracy in Developing Countries, Vol. 4:

von Giovanni Sartori schon sehr früh als Fallbeispiel für ein politisches System des „polarized pluralism" verstanden – übrigens ganz ähnlich der Situation in Deutschland während der letzten Jahre der Weimarer Republik, wo es im politischen System ebenfalls große *ideological distance* und ein Überhandnehmen von *centrifugal drives* gegeben habe[42].

2. *Leadership-Versagen:* Die führenden Politiker haben in ihren Entscheidungen die o. g. Radikalismen nicht *ent*schärft, sondern *ver*schärft. So wird z. B. heute auch die fatale Rolle des damals (1973) idealisierten Präsidenten von Chile, Salvador Allende, gesehen, der mit einer viel zu geringen Legitimationsbasis über Massenmobilisierungen eine radikale Transformation der Wirtschaftsordnung anstrebte und damit den entschiedenen Widerstand seiner politischen Gegner provoziert hat[43]; das Fehlverhalten von Präsident Goulart 10 Jahre zuvor in Brasilien wird ähnlich beurteilt[44]. Das Versa-

---

Latin America, a. a. O., S. 59–109, hier insbes. S. 72: „How Argentina Became an Ungovernable Society"; *Aldo C. Vacs 1987:* Authoritarian Breakdown and Redemocratization in Argentina. In: James M. Malloy/Mitchell A. Seligson (Hrsg.), Authoritarians and Democrats. Regime Transitions in Latin America. Pittsburgh, Pa.: Univ. of Pittsburgh Press, S. 15–42 zum Konflikt zwischen den Peronisten und Radikalen.

42 *Gionvanni Sartori 1976:* Parties and Party Systems. Cambridge u. a.: Cambridge Univ. Press, S. 135 f., die Hervorhebungen im Text finden sich auch im Original; siehe auch S. 350: politische Systeme können in eine Dynamik hineingeraten, wo die Parteien Wahlen nur gewinnen können, indem sie sich ideologisch radikalisieren; eine solche Situation kann nicht lange anhalten: Entweder die Wähler bevorzugen wieder gemäßigte Positionen in der ideologischen Mitte oder das System wird unregierbar und bricht zusammen.

43 *Dieter Nohlen/Detlef Nolte 1992:* Chile. In: Nohlen/Nuscheler (Hrsg.), Bd. 2, S. 277–337, hier insbes. S. 186 f. zum Versuch eines „gewaltsamen Weges zum Sozialismus" durch die Linke in Chile und die fatalen Folgen; siehe auch Valenzuela 1989, S. 186 f., sowie *Larry Diamond/Juan J. Linz 1989:* Introduction: Politics, Society, and Democracy in Latin America. In: Diamond/Linz/Lipset (Hrsg.), Vol. 4, insbesondere die kritischen Bemerkungen zu Allende auf S. 18; die Geschichte, die 1973 zum Staatsstreich führte, ist um so tragischer, da Chile wahrscheinlich als das einzige Land Lateinamerikas angesehen werden konnte, das ein den europäischen Demokratien vergleichbares Parteiensystem besaß; siehe *Scott Mainwaring/Timothy R. Scully 1995:* Introduction: Party Systems in Latin America. In: Dies. (Hrsg.), Building Democratic Institutions. – Party Systems in Latin America. Stanford, Cal.: Stanford Univ. Press, S. 1–34.

44 *Bolivar Lamounier 1989:* Brazil: Inequality Against Democracy. In: Diamond/Linz/Lipset (Hrsg.), Vol. 4, S. 111–157, hier insbes. S. 140: „Few analysts would dispute that Goulart's equivocal behavior was a crucial precipitating factor in the democratic breakdown." Siehe vor allem *Youssef Cohen 1988,* Democracy from Above: The Political Origins of Military Dictatorship in Brazil, a. a. O., S. 36: Präsident Quadros war 1961 zurückgetreten mit der Begründung, Brasilien sei unregierbar geworden; damit folgte jedoch der Vizepräsident Goulart nach, der die Situation weiter

gen der peronistischen Regierung unter Isabel Peron (1973–1976) in Argentinien ist zu bekannt, als daß man darauf näher eingehen müßte[45].

3. *Die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen der präsidentiellen Systeme Lateinamerikas:* Die Länder Lateinamerikas haben ja alle in mehr oder weniger modifizierter Form die Verfassung der Vereinigten Staaten kopiert und damit den Präsidentialismus übernommen, welcher nun seit einigen Jahren stark ins Schußfeld der Kritik geraten ist[46]: a) Die Direktwahl des Präsidenten für eine *fixe* Amtszeit; Präsident und Parlament werden unabhängig und in der Regel direkt für eine bestimmte Amtszeit gewählt, d. h., der Präsident kann weder das Parlament auflösen, noch kann umgekehrt das Parlament den Präsidenten vorzeitig abwählen, wie das in parlamentarischen Systemen mit den Bundeskanzlern der Fall ist, welche ja – samt Regierung – von der Mehrheit des Parlaments abhängig sind. Präsident Allende z. B. hätte für seine Politik im chilenischen Parlament nie eine Mehrheit gefunden und wäre wohl samt seiner Regierung gescheitert. Seine Regierung hätte unter parlamentarischen Bedingungen nicht überlebt, wohl aber wahrscheinlich die Demokratie[47]. b) Der Präsidentialismus begünstige den Fortbestand eines undisziplinierten Parteiensystems, weil der Zwang zur Bildung

---

polarisierte – nicht zuletzt durch persönliche Ambitionen – und damit die ökonomische Krise erst so richtig verschärfte: „It triggered bitter wage struggles which polarized the political situation even further. But it would be misleading to view this political crisis, as economic explanations do, as the result of the decline in growth and the ensuing inflation. The economic crisis was itself originally triggered by the political crisis generated by Quadros's resignation, and it merely aggravated the political situation." Als die Militärs 1964 durch einen Staatsstreich die Macht übernahmen, füllten sie ein bereits existierendes Machtvakuum, aber – so Cohen – aus Gründen der Stabilisierung der Wirtschaft oder anderen Markterfordernissen allein wäre die Intervention der Militärs *nicht* notwendig gewesen (S. 37). *Frances Hagopian 1994:* Traditional politics against state transformation in Brazil. In: Joel S. Migdal/Atul Kohli/Vivienne Shue (Hrsg.), State power and social forces. Cambridge u. a.: Cambridge Univ. Press, S. 37–64, hier S. 49: „In Brazil, not only was the breakdown of the ‚democratic experiment' not inevitable, but it has been attributed to two highly avoidable phenomena: the foolish actions of an inept president, and the excessive fragmentation of the party system." – Ähnlich hatte schon zuvor argumentiert *Alfred Stepan 1978:* Political Leadership and Regime Breakdown: Brazil. In: Linz/Stepan (Hrsg.), S. 123 ff.

45 *Carlos Waisman 1989,* a. a. O., S. 82: „The Peronist administrations of 1973–1976 were spectacular failures ..."; siehe auch *Peter Waldmann 1992:* Argentinien. In: Nohlen/Nuscheler (Hrsg.), Bd. 2, S. 144–179, hier insbes. S. 150 ff.

46 *Juan J. Linz 1994:* Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference? In: Juan J. Linz/Arturo Valenzuela (Hrsg.), The Failure of Presidential Democracy. Vol. 1: Comparative Perspectives. Baltimore/London: The Johns Hopkins Press, S. 3–87; siehe nun auch *Bernhard Thibaut 1996:* Präsidentialismus und Demokratie in Lateinamerika. Opladen: Leske + Budrich.

47 So die These von Juan J. Linz, aber auch von *Arturo Valenzuela 1989:* Chile: Origins, Consolidation, and Breakdown of a Democratic Regime. In: Diamond/Linz/Lipset (Hrsg.), Vol. 4, a. a. O.,

kompakter, parlamentarischer Mehrheiten fehle[48]. Anders als in den USA haben die meisten lateinamerikanischen Länder ein Proportionalwahlrecht, was bekanntlich die Tendenzen zur Parteienzersplitterung ebenfalls fördert. Die politische Krise in den lateinamerikanischen Ländern ist nicht unwesentlich eine Folge des Fehlens eines konsolidierten Parteiensystems und damit indirekt eine Folge des präsidentiellen Systems. c) Die hohe Machtkonzentration im Amt des Präsidenten verleite zu irrationalen Projektionen (des Volkes) in die politischen Handlungspotentiale der Präsidenten. Dies konserviere die sattsam bekannte Tradition des *personalismo* in Lateinamerika, welche nun durch „Videopolitics" verstärkt werde (in vielen lateinamerikanischen Städten sind mehr Haushalte mit Fernsehgeräten versorgt als mit fließendem Wasser). Tatsächlich aber sind die meisten Präsidenten „lahme Enten", weil sie über keine Mehrheiten im Parlament verfügen. Dies wiederum verleite zur Rückkehr zu altbewährten Methoden der Patronagepolitik, der Klüngelwirtschaft und korrupter Praktiken. – Diese Diskussion zum Zusammenhang von Präsidentialismus und dem Zusammenbruch

---

S. 187: „Had Chile had a parliamentary regime in the early 1970s, Allende's government might have fallen, but democracy would have survived." Siehe auch *Arturo Valenzuela 1994:* Party Politics and the Crisis of Presidentialism in Chile: A Proposal for a Parliamentary Form of Government. In: Juan J. Linz/Arturo Valenzuela (Hrsg.), The Failure of Presidential Democracy, Vol. 2: The Case of Latin America. Baltimore/London: The Johns Hopkins Univ. Press, S. 91–150.

48 *Giovanni Sartori 1994:* Neither Presidentialism nor Parliamentarism. In: Juan J. Linz/Arturo Valenzuela (Hrsg.), The Failure of Presidential Democracy, a. a. O., S. 106–118, bezweifelt diese These von Linz, Valenzuela u. a.; siehe auch *Giovanni Sartori 1994:* Comparative Constitutional Engeneering. New York: New York Univ. Press, insbes. S. 94: „The question thus is: if Latin American countries adopted a parliamentary system, would their parliamentary performance be any better than the assemblear one of much of continental Europe all the way up to the twenties and thirties? I very much doubt it, for it is clearly the case that the bulk of Latin America does not have, and is still far from acquiring, parliamentary fit parties. Brazil eminently speaks to the point." Der Punkt ist also, daß parlamentarische Demokratien nur funktionieren können bei Vorhandensein von *parliamentary fit parties*, „disciplined parties are a *necessary condition* for the working of parliamentary systems", und ein solches Parteiensystem hat es auch in Europa während der Zwischenkriegszeit unter *parlamentarischen* Bedingungen kaum irgendwo gegeben, weil man eben nicht davon ausgehen könne, daß Parteien so schnell zu lernen bereit sind, als es für das Funktionieren der Demokratie geboten wäre. Insofern sei das Argument, präsidentielle Systeme gewährleisteten wenigstens eine stabile Regierung auch dann, wenn das Parlament entscheidungsunfähig ist, nicht glattweg von der Hand zu weisen. Die beste Lösung sei jedoch die französische Verfassung der V. Republik: Diese Verfassung sieht ein präsidentielles System vor für den Fall, daß die Partei des amtierenden Präsidenten auch die Mehrheit in der Nationalversammlung stellt und schaltet gewissermaßen auf ein parlamentarisches System um, wenn das nicht der Fall ist.

der Demokratien und damit dem Fortbestand des Autoritarismus in Lateinamerika bedürfte weiterer Ausführungen, für welche hier jedoch kein Raum ist[49].

Für unseren Zusammenhang ist ein anderer Aspekt, auf den O'Donnell oben bereits hingewiesen hat, wichtiger, nämlich die Frage der Stärkung und Modernisierung des Staates in autoritären Systemen. In Brasilien zielte das Projekt des *Estado Novo* (1937–1945) unter Getulio Vargas ja primär auf eine Stärkung des Zentralstaates ab, und dies mit guten Gründen: Brasilien stand in den Jahren 1930–1932 ständig am Rande eines Bürgerkrieges; die Verfassung von 1891 hatte die reale Macht zu den Gouverneuren der Provinzen verlagert und dem Präsidenten bzw. dem Kongreß des Zentralstaates kaum Kompetenzen überlassen[50]. Auf dem Lande herrschten als lokale Bosse die Großgrundbesitzer, welche zugleich die Kommandeure der „Nationalgarde" waren *(coronelismo)*. Noch als konstitutioneller Präsident ließ Vargas eine neue Verfassung ausarbeiten (1934), stärkte die Berufsarmee *(tenentes)* und verstand es sehr geschickt (Leadership!), die radikalen Tendenzen im Land (proto-faschistische auf der rechten, kommunistische auf der linken Seite) von seiner Regierung fernzuhalten und sie schließlich überhaupt auszuschalten. Dennoch, die Lage blieb gespannt, zumal auch die regionalistischen Kräfte der Alten Republik noch sehr mächtig waren; 1938 sollten Wahlen stattfinden, weshalb es hinter der offiziellen Bühne heftige Machtkämpfe der rivalisierenden Kandidaten und Faktionen gab. Vargas und die Führung der Armee bereiteten dem unwürdigen Spiel 1937 durch einen unblutigen Staatsstreich ein vorzeitiges Ende: Parteien wurden verboten und Vargas erhielt diktatorische Vollmachten[51].

Bis zu diesem Zeitpunkt war es ein offenes Geheimnis, daß die Staatsämter primär eine „Beute" partikularistischer Interessen darstellten und die Verwaltung so etwas wie ein „öf-

---

49 Vgl. jedoch *Fred W. Riggs 1997:* Presidentialism versus Parliamentarism: Implications for Representativeness and Legitimacy. In: International Political Science Review 18: 253–278.

50 *Boris Fausto 1986:* Brazil: the social and political structure of the First Republic, 1889–1930. In: Leslie Bethell (Hrsg.), The Cambridge History of Latin America. Cambridge u. a.: Cambridge Univ. Press, Vol. 5: c.1870–1930, S. 779–830; *Richard Graham 1990:* Patronage and Politics in Ninteenth-Century Brazil. Stanford, Cal.: Stanford Univ. Press. *J. G. Merquior 1986:* Patterns of State-Building in Brazil and Argentina. In: John A. Hall (Hrsg.), States in History. Oxford: Basil Blackwell, S. 264–288; *Ronald M. Schneider 1991:* „Order and Progress". – A Political History of Brazil. Boulder/San Francisco/Oxford: Westview Press, für die Vargas-Ära insbes. Kap. 4, S. 106–154.

51 *Schneider 1991*, S. 137 f.; siehe auch *Robert A. Hayes 1989:* The Armed Nation: The Brazilian Corporate Mystique. Tempe, Arizona: Arizona State University, S. 167: Der Estado Novo sei „a military regime in its essence" and „the construction of the regime and the institutionalization of the army were one and the same undertaking"; Ausbau und Modernisierung der Armee waren wesentliche Ziele des „Projekts", siehe die Tabelle auf S. 168: Die Stärke der Armee stieg von rd. 48.000 im Jahre 1930 auf 171.000 1944! Gleichzeitig wurde die Polizei unter die Kontrolle der Armee gebracht.

fentliches Interesse“ gar nicht kannte[52]. Vargas war der erste Politiker Brasiliens, der eine echte „Entwicklungspolitik“ vor Augen hatte und erkannte, daß eine solche mit den gegebenen Staatsstrukturen nicht zu realisieren war. Sein Projekt bestand daher zunächst im Aufbau eines Neuen Staates (Estado Novo), und das hieß in erster Linie – Verwaltungsreform! Er errichtete das *Departamento Administrativo de Servico Publico* (DASP) und stattete es mit großen Vollmachten aus. DASP hatte die schwierige Aufgabe, die Qualifikation des Personals drastisch anzuheben, und zwar einerseits über standardisierte Anforderungen bei der Rekrutierung, andererseits über Trainings- und Ausbildungsprogramme. Dies bedeutete nichts weniger, als mit der langen Tradition der Patronagepolitik zu brechen und die Strukturen des Staatsapparates von den partikularistischen Interessen in der gesellschaftlichen Umwelt zu *insulieren*[53]. Vargas gelang mit Hilfe von DASP eine beachtliche Kompetenzsteigerung der Verwaltung[54] und er schuf damit das, was man später den „starken Staat“ nannte.

Mit Hilfe des *Estado Novo* brachte der Diktator Brasilien erstmals auf den Entwicklungskurs zu einer modernen Industriegesellschaft: Er verstaatlichte den Bergbau, die Energiever-

---

52 *Barbara Geddes 1990:* Building „State“ Autonomy in Brazil, 1930–1964. In: Comparative Politics 22: 217–235, S. 219: „Virtually everyone who came into contact with the Brazilian bureaucracy at that time considered it incompetent. The government was, for example, unable to determine how much money it owed to foreign lenders because officials could not find copies of more than half of the loan agreements that had been signed. The purchase of supplies for the government was handled through friends, relatives, and cronies, as was recruitment to bureaucratic jobs. The bureaucracy's main function was not the provision of public service, but the provision of private services. It provided jobs and profit opportunities for individuals with the right political contacts, and it defended the only well-organized special interest that existed at the time – the coffee growers. It was basically a distributor of largesse to the politically well-connected. By 1935, after five years of trying to systematize buying supplies and impose price as the criterion for choosing suppliers, the Vargas government had succeeded in routinizing the purchase of office supplies, primarily paper and printed forms for government use, but nothing else. Those who had found secure and modestly profitable nests for themselves in the bureaucracy naturally felt no attraction for reform.“ – Siehe auch *Barbara Geddes 1996:* Politician's Dilemma. – Building State Capacity in Latin America. Berkeley/Los Angeles/London: Univ. of Cal. Press, allerings nun mit einem Rational-Choice-Ansatz.

53 Siehe zum Begriff der *insulation* als Bedingung für den Aufbau von *bureaucratic capacity* Barbara Geddes 1990, a. a. O., S. 219 f.

54 *Bolivar Lamounier 1989:* Brazil: Inequality Against Democracy, a. a. O., S. 121 ff.: „Hobbes III: Getulio Vargas“; siehe zu DASP auch *Robert A. Hayes 1989:* The Armed Nation, a. a. O., S. 173 f.: „Recognizable in the creation of DASP and the goals of the Estado Novo was the ideal of changing the bureaucracy from a support system for partisan leaders to a performance cadre dedicated to instilling rational, technical processes of government. The strategy involved seems to have been to gradually expand the permanent bureaucracy by recruitment through examination with the goal of eventually replacing the unprofessional, temporary bureaucrats who entered government service on the basis of patronage (i. e., political appointment)“.

sorgung, die Grundstoffindustrien (soweit vorhanden), die Versicherungsgesellschaften etc. und trieb die Investitionen in die Infrastrukturen des Landes weit voran. In seiner zweiten Amtszeit (1951–1954) schuf er die großen Staatskonzerne, die z. T. heute noch existieren, neben den Eisen- und Stahlkonzernen auch *Petrobras* und *Eletrobras*, 1952 wurde die „Nationale Entwicklungsbank" gegründet – eine der effizientesten Institutionen Brasiliens, sofern man ihre Autonomie nicht unterminierte, was leider immer wieder geschah[55]. Der entscheidende Durchbruch Brasiliens zur modernen Industriegesellschaft gelang zwar erst unter der Präsidentschaft von *Juscelino Kubitschek* (1956–1960), aber dieser Durchbruch wäre ohne die Voraussetzungen des Estado Novo niemals möglich gewesen[56].

In den Jahren der Demokratie hatte Brasilien das Glück, in der Person von Kubitschek einen fähigen Präsidenten gehabt zu haben – „Leadership matters" (Diamond/Linz 1989)! Dennoch stieg in den 50er Jahren ständig der Druck seitens der Parteien für „patronage appointments" und tatsächlich erfolgten sie nun Jahr für Jahr zu Tausenden[57], was selbstverständlich die Arbeit von DASP mehr und mehr frustrieren mußte[58]. Kubitscheks Nachfolger im Amt, Janio Quadros, trat nach nur sieben Monaten (1961) zurück mit der Begründung, Brasilien sei unregierbar geworden. Ihm folgte Joao Goulart als Vizepräsident im Amt nach, von dem wir bereits wissen, daß seine schwachen Leadership-Qualitäten mit dazu beitrugen, die ideologische Polarisierung weiter anzuheizen und das – ohnehin nach geltendem Verfassungsrecht als „Hüter der Verfassung" – politisierte Militär auf den Plan zu rufen[59].

Zweifellos leitete der Putsch der Militärs 1964 eine repressive Phase ein, innerhalb welcher – in den folgenden 20 Jahren – etwa 500.000 Menschen im Zusammenhang mit dem Gesetz über die „nationale Sicherheit" verhaftet worden sind und manche von ihnen auch zu Tode

---

55 *Eliza J. Willis 1995:* Explaining Bureaucratic Independence in Brazil: The Experience of the National Economic Development Bank. In: Journal of Latin American Studies 27: 625–661.

56 *Rüdiger Zoller 1994:* Staat und Wirtschaftsentwicklung in Brasilien. In: Detlev Schelsky/Rüdiger Zoller (Hrsg.), Brasilien – Die Unordnung des Fortschritts. Frankfurt a. M.: Vervuert Verlag, S. 359–386, insbes. S. 368 f.: Kubitscheks Programm war es, „50 Jahre Entwicklung in 5 Jahren aufzuholen", und in der Tat gab es außerordentlich hohe Wachstumsraten im industriellen Bereich, 16,8 % allein im Jahre 1958.

57 *Barbara Geddes 1990:* Building „State" Autonomy in Brazil, a. a. O., S. 223 f.

58 Zur wechselvollen Geschichte von DASP siehe *Gilbert B. Siegel 1973:* Brazil: Diffusion and Centralization of Power. In: Clarence E. Thurber/Lawrence S. Graham (Hrsg.), Development Administration in Latin America. Durham: Duke Univ. Press, S. 362–381, insbes. S. 368 f., bereits Kubitschek „made thousands of spoils appointments and restrained DASP from holding competitive examinations" (S. 369).

59 *Alfred Stepan 1971:* The Military in Politics. Changing Patterns in Brazil. Princeton, N. J.: Princeton Univ. Press, sowie das Nachfolgebuch *Alfred Stepan 1988*, Rethinking Military Politics. – Brazil and the Southern Cone. Princeton, N. J.: Princeton Univ. Press.

kamen[60]. Dennoch blieb das autoritäre System Brasiliens weit weniger gewaltsam als in Chile oder Argentinien, wo das „Verschwindenlassen" auf der Tagesordnung stand. Die exzessive Anwendung von Mitteln der physischen Gewaltsamkeit ist an sich kein generelles Merkmal autoritärer Systeme. Entscheidend ist vielmehr der „ausschließende" Charakter des Systems, d. h. die drastische Einschränkung in den Freiheiten der politischen Partizipation, deren Formen ebenfalls nicht frei bestimmt werden dürfen, sondern von der Staatsleitung diktiert werden. Wie sich die Staatsleitung *personell* zusammensetzt, ob das „Militär als Institution" (Stepan 1971; 1988) regiert oder ob eine hybride Form der Kooperation von Militärs und zivilen Technokraten regiert wie im Falle von Chile unter Pinochet, ist ebenfalls nicht entscheidend. In Brasilien gab es sogar eine nicht ganz irrelevante demokratische Fassade (ein Parlament, in restringierter Form ein Parteiensystem) und zeitweise für die Legitimation des Regimes nicht unbedeutende Wahlen. Selbst Pinochet veranstaltete Volksabstimmungen über „seine" Verfassungsvorlagen, was ihm schließlich auch zum „Verhängnis" wurde. Autoritäre Systeme sind nicht derart „ausschließend", daß es gar keine Formen der politischen Partizipation gäbe. Autoritäre Systeme sind dadurch charakterisiert, daß in ihnen die Spielregeln für die Entscheidungsprozesse von der Staatsleitung diktiert werden und Widerspruch in *dieser* Hinsicht durch Androhung oder Anwendung von physischer Gewalt sanktioniert wird. In der Regel sind dafür die Geheimdienste[61] wichtiger als die Militärs im engeren Sinne. Für die außenstehende politische Öffentlichkeit bleibt – auch das ist typisch für autoritäre Systeme – undurchsichtig und unklar, wie die Männer an der Staatsleitung eigentlich zu ihren Entscheidungen über die „Spielregeln" kommen. Regelmäßig halten die autoritären Systeme die Verfassungslage in Schwebe[62], wie es den Militärs in Brasilien während der über 10 Jahre dauernden Phase der *abertura* in besonderer Weise gelang[63]. Dennoch war eine öffentliche Verfassungsdebatte verboten. – Der bürokratisch-autoritäre Staat ist das genaue Gegenteil des-

60 *Bernhard Moltmann 1989:* Brasilien: Zwanzig Jahre Militärherrschaft – Lange Schatten eines ehrgeizigen Entwicklungsmodells. In: Reiner Steinweg (Red.), Militärregime und Entwicklungspolitik. Frankfurt a. M.: Suhrkamp, S. 85–103, hier insbes. S. 99 f.

61 *Christiano German 1991:* Brasilien: Militärherrschaft und Nachrichtendienste (1964–1985). In: Hans Werner Tobler/Peter Waldmann (Hrsg.), Staatliche und parastaatliche Gewalt, a. a. O., S. 105–130; für Chile siehe *Manuel Antonio Garreton 1986:* The Political Evolution of the Chilean Military Regime and Problems in the Transition to Democracy. In: O'Donnell/Schmitter/Whitehead (Hrsg.), Transition from Authoritarian Rule. Latin America, a. a. O., S. 95–122, hier zum chilenischen DINA S. 105 f.

62 *Leonardo Morlino 1990:* Authoritarianism. In: Bebler/Seroka (Hrsg.), Contemporary Political Systems, a. a. O., S. 98 f.

63 *Silvio R. Duncan Baretta/John Markoff 1987:* Brazil's Abertura: A Transition from What to What? In: James M. Malloy/Mitchell A. Seligson (Hrsg.), Authoritarians and Democracts, a. a. O., S. 43–66; *Luciano Martins 1986:* The „Liberalization" of Authoritarian Rule in Brazil. In: O'Donnell/Schmitter/Whitehead (Hrsg.), Transitions from Authoritarian Rule, a. a. O., S. 72–94.

sen, was Douglas A. Chalmers den „politisierten Staat" nannte[64], wo also bei jedem wichtigen, zur Entscheidung anstehenden Issue zugleich die Entscheidungsregeln mitpolitisiert werden.

Weil der BA-Staat freie politische Partizipation nicht zuläßt, schafft er sich ein strukturelles Legitimationsproblem. Eine gewisse „autoritäre Kultur" oder „Mentalität" (J. J. Linz) kann das Problem vielleicht abschwächen, aber keinesfalls lösen[65]. Ebenso wenig genügte in den lateinamerikanischen Ländern das Projekt der „Nationalen Sicherheit" bzw. wurde es nach wenigen Jahren unzureichend oder überhaupt unglaubwürdig. Der BA-Staat ist im Gegenteil in hohem Maße auf Erfolge in der Wirtschaftspolitik angewiesen, und nach anfänglichen Schwierigkeiten hatten die Militärs in Brasilien sowie ihre zivilen Technokraten tatsächlich große Erfolge vorzuweisen: Die Wirtschaft wuchs zwischen 1968 und 1973 um ca. 10 % p. a., die Zuwächse in der Industrieproduktion lagen sogar deutlich darüber. Man sprach von einem *milagre brasileiro,* und plötzlich wurde Brasilien zu einem Modell auch in der entwicklungstheoretischen Diskussion[66]. Der *staatliche* Industriesektor bildete die Basis dieses „brasilianischen Wirtschaftswunders": 1964 gab es 24 Staatsunternehmen, 1964–1973 kamen weitere 60 hinzu, zwischen 1974 und 1986 wurden nochmals 58 Staatskonzerne gegründet, also zu einer Zeit, als man andernorts bereits zu Privatisierungen übergegangen war. Finanziert wurden die Investitionen im wesentlichen über Auslandskredite, was allerdings ab der Mitte der 1970er Jahre die Inflation anheizte und 1982 definitiv in eine schwere Verschuldungskrise führte[67]. Die Politik der *abertura,* der Öffnung in Richtung Demokratisierung, hatte mit einiger Wahrscheinlichkeit auch mit diesen Problemen auf dem Gebiet der wirtschaftspolitischen *Performance* zu tun. Dennoch werden die wirtschaftspolitischen Leistungen des brasilianischen BA-Staates heute überwiegend positiv bewertet[68]:

Brasilien war 1946 noch ein wirkliches Entwicklungsland: Es hatte weniger als 48 Millionen Einwohner, wovon nur 36 % urbanisiert waren und das Land besaß noch wenig Industrie, wie wir bereits sahen. Um 1990 war Brasilien ein Land geworden mit einer Einwohnerzahl von über 150 Millionen, davon aber 75 % urbanisiert, mit einer technologisch hochtentwickelten Luftfahrt-, Computer-, Waffen- und petrochemischen Industrie. Zwischen

---

64 *Douglas A. Chalmers 1977:* The Politicized State in Latin America. In: James M. Malloy (Hrsg.), Authoritarianism and Corporatism in Latin America, a. a. O., S. 23–45.

65 *John D. Martz 1994:* Problems of Conceptualization and Comparability in Latin America. In: Mattei Dogan/Ali Kazancigil (Hrsg.), Comparing Nations. Oxford/Cambridge: Blackwell, S. 239–259, ein Plädoyer für einen „cultural approach" in den Area-Studies; auf die Schriften von *Mansilla* wurde bereits mehrfach hingewiesen.

66 *Rüdiger Zoller 1994,* Staat und Wirtschaftsentwicklung in Brasilien, a. a. O., S. 370 f.

67 Siehe dazu *Elmar Altvater 1987:* Brasilien: Die Schulden des Giganten. In: Elmar Altvater/Kurt Hübner/Jochen Lorentzen/Raul Rojas (Hrsg.), Die Armut der Nationen. Berlin: Rotbuch Verlag, S. 167–181.

68 *Ronald M. Schneider 1991:* Order and Progress, a. a. O., insbes. das Einleitungskapitel.

1976 und 1988 rückte Brasilien von der 15. auf die 7. Stelle der Weltproduktion von Stahl auf (überholte 1980 Großbritannien und 1986 Frankreich), rückte von der 14. Stelle auf die 5. Stelle bei der Weltproduktion von Gold, auf die 5. Stelle bei Aluminium, auf die 3. Stelle bei Zinn und wurde statt von einem Importeur von Kupfer zu einem wichtigen Produzenten, verfügt über die 5. weltgrößten Vorkommen an Uranium und ist im Begriffe, eine Atommacht (im weiteren Sinne) zu werden, wurde aus dem Nichts zu einem der größten Märkte für Computer, produziert jährlich etwa 1,4 Millionen Autos und exportiert davon rd. 400.000, auch auf dem Agrarmarkt ist Brasilien zu einem der größten Exporteure der Welt avanciert etc. Brasilien erwirtschaftet seit 1984 jährlich einen großen Handelsüberschuß und steht hier an 3. Stelle hinter Japan und Deutschland. – „Brasilien ist also ein *wirtschaftlich* erfolgreiches Land."[69] Die entwicklungspolitischen Engpässe liegen – trotz der beschriebenen Modernisierungserfolge – weiterhin im politischen System:

Erstens, Brasilien braucht dringend ein konsolidiertes Parteiensystem[70]. Da die Volksabstimmung über die Einführung eines parlamentarischen Systems an einer knappen Mehrheit dagegen gescheitert ist[71], bedarf es anderer Strategien, um die Lerngeschwindigkeit mancher brasilianischer Politiker an die Erfordernisse eines entscheidungsfähigen und verantwortlichen Parlaments anzupassen; Änderungen im Wahlrecht könnten behilflich sein, würden wohl aber alleine nicht genügen.

Zweitens, wirtschaftspolitisch müßte vor allem der Privatisierungs- und Deregulierungsprozeß beschleunigt werden, ansonsten werden sich die vorhandenen Tendenzen zu einer „korruptionsintensiven Genehmigungsbürokratie"[72] sowie zu klientelistischer Patronagepo-

---

69 *Rüdiger Zoller 1994:* Staat und Wirtschaft in Brasilien, a. a. O., S. 381.

70 *Scott Mainwaring 1995:* Brazil: Weak Parties, Feckless Democracy. In: Scott Mainwaring/Timothy R. Scully (Hrsg.), Building Democratic Institutions, a. a. O., S. 354–398; *Gilberto Calcagnotto 1993:* Der Übergang zur Demokratie in Brasilien: Legitimationsgrundlage, Schwächen des Parteiensystems und Klientelverhalten. In: Rainer Tetzlaff (Hrsg.), Perspektiven der Demokratisierung in Entwicklungsländern. Hamburg: Schriften des Deutschen Übersee-Instituts, S. 157–178; *Jose Alvaro Moises 1993:* Elections, Political Parties and Political Culture in Brazil: Changes and Continuities. In: Journal of Latin American Studies 25: 575–611; wenig überzeugend die Argumentation von *Timothy J. Power 1997:* Parties, Puppets and Paradoxes. Changing Attitudes Toward Party Institutionalization in Post-authoritarian Brazil. In: Party Politics, Vol. 3, No. 2: 189–219. Siehe dagegen *David J. Samuels 2000:* The Gubernatorial Coattails Effect: Federalism and Congressional Elections in Brazil. In: Journal of Politics, Vol. 62: 240–253; solange die Abgeordneten von den Klientelsystemen der Bundesstaaten abhängen, wird sich auf „nationaler" Ebene wenig ändern, so Samuels.

71 *Bolivar Lamounier 1994:* Brazil: Toward Parliamentarism? In: Juan J. Linz/Arturo Valenzuela (Hrsg.), The Failure of Presidential Democracy, Vol. 2, a. a. O., S. 179–219.

72 *Rüdiger Zoller 1994*, a. a. O., S. 380: „Autonomie und Kompetenz des Staates blieben letztlich gering. Der *Staatsinterventionismus* führte zu einer chaotischen Überregulierung und zu einer ‚kor-

litik – gerade unter den Bedingungen der Demokratie – nicht einschränken, weitere Kompetenzsteigerungen im Staatsapparat nicht erreichen lassen. Erst eine stärkere *funktionale Differenzierung* zwischen Staat und Wirtschaft oder genauer, zwischen politischem System und Wirtschaftssystem, bietet Chancen für eine weitere Leistungssteigerung in beiden Bereichen der Gesellschaft.

Drittens, Brasilien hat eine der schlimmsten sozio-ökonomischen Ungleichverteilungen auf der Welt[73] und muß daher endlich daran gehen, einen geordneten und leistungsfähigen Sozial- und Wohlfahrtsstaat aufzubauen. Andernfalls würde wohl das Systemvertrauen in die Demokratie langsam, aber doch, erodieren.

Viertens, Brasilien muß den ungebremsten Raubbau an den natürlichen Ressourcen beenden und einen vernünftigen Kompromiß zwischen Wirtschaftswachstum und Umweltschutz finden. Die westlichen Industrieländer könnten und sollten auf diesem Gebiete „behilflicher" sein, als sie es bislang waren.

Fünftens sollte Brasilien das Problem der zivilen Führung über das Militär endlich in den Griff bekommen[74]; wahrscheinlich hat Brasilien bis heute noch kein Verteidigungsministerium und sitzen die Generäle nach wie vor in der Regierung[75]. Unter diesen Umständen kann es auch keine effektive Kontrolle durch das Parlament geben.

---

ruptionsintensiven Genehmigungsbürokratie'. Das Kernproblem der Wirtschaft war nicht der quantitative Ausbau des Industriesektors, sondern die zu geringe Produktivität im internationalen Vergleich, die letztlich zu einer enormen Ressourcenvergeudung führte. Die Krise führte zwar zur Destruktion alter Wirtschaftsstrukturen, ließ jedoch die Macht- und Vermögensstrukturen voll intakt. ... Die Neue Republik erbte so das bestehende bürokratische System und den Klientelismus – nur ohne die Kontrollmöglichkeiten des autoritären Systems der Militärs. Das etatistische Entwicklungsmodell überlebt noch in der Praxis des Protektionismus, der Absprachen und korporativen Strukturen, nicht durch die Kraft der Argumente oder seiner Funktionalität. ... Aufgrund der Interessen von politischer Elite und Staatsbürokratie begegnete die *Privatisierungspolitik* in Brasilien von Anfang an starken Widerständen."

73 *Manfred Wöhlcke 1994:* Brasilien: Sozio-ökonomische und außenpolitische Perspektiven vor dem Hintergrund eines blockierten Entwicklungspotentials. In: APuZ B 4–5/94: 28–37; Brasilien steht nach dem „Human Development Index" auf Rang 60! Siehe auch die kritische Bewertung von *Gilberto Calcagnotto 1993:* Basilien: Dauerkrise vor dem Ende? In: Jahrbuch Dritte Welt 1994. München: Beck, S. 221–232.

74 *Jorge Zaverucha 1993:* The Degree of Military Political Autonomy During the Spanish, Argentine and Brazilian Transitions. In: Journal of Latin American Studies 25: 283–299; Argentinien ist dies selbst im Vergleich zu Spanien relativ gut gelungen, Brasilien nicht, und auch in Chile schwelte das Problem weiter, bis es gelang, Pinochet die Sonderrechte zu entziehen; siehe allgemein zum Thema *Günther Maihold 1990:* Demokratie mit erhobenen Händen? Militär und demokratischer Wandel in Lateinamerika. In: APuZ B 43/90: 17–29.

75 Hinzu kommt ein riesiger „industriell-militärischer Komplex", durch welchen Brasilien zu einem der größten Waffenproduzenten und -exporteure der Welt geworden ist und noch weitgehend

Für diese Probleme muß Brasilien selbst eine Antwort finden, und dies hängt in hohem Maße von der Kritikfähigkeit der „politischen Öffentlichkeit" und der Lernfähigkeit der brasilianischen Elite ab[76]. Wie der erfolgreiche Durchbruch zur Industriegesellschaft beruht nun der weitere Modernisierungsprozeß der Gesellschaft auf sehr viel mehr Faktoren als auf der Wirtschaftspolitik allein, wie Ulrich Menzel treffend formuliert hat:

> Die Antwort hat sehr viel mit Bildung, technischer Qualifikation, sozialer Durchlässigkeit, Rechtssicherheit, innovationsfördernder Konkurrenz, Lösung der Agrarfrage, administrativer Kompetenz, Entfaltung von Eigeninitiative, intelligenter handelspolitischer Absicherung zu tun. Mit anderen Worten, der Aufbau von geeigneten *internen* gesellschaftlichen Strukturen war und ist die entscheidende Dimension zur erfolgreichen Bearbeitung der Entwicklungsproblematik.[77]

Diese Feststellung wird durch das Beispiel der NICs Südostasiens in allen Punkten bestätigt[78].

---

von Militärs beherrscht wird, siehe *Manfred Wöhlcke 1987:* Brasilien als Produzent und Exporteur von Rüstungsgütern. Baden-Baden: Nomos. Dennoch war auch dieser Sektor für den Modernisierungserfolg nicht unwesentlich.

76 *Manfred Wöhlcke 1994*, S. 33 mit dem folgenden harten Urteil über den Zustand des brasilianischen, politischen Systems: „Das *politische System* sowie die *politische Kultur* stellen weitere interne Entwicklungshemmnisse dar. Der Staat tritt weniger als Garant von Stabilität, Ordnung, Rechtssicherheit und Regelung gegenüber den heterogenen und tendenziell ‚chaotischen' gesellschaftlichen Interessen und Kräften auf, sondern ist selbst eine Quelle von Instabilität, Unordnung, opportunistischer Rechtsinterpretation und Chaos. Die Gewaltenteilung funktioniert nicht befriedigend. Es mangelt erheblich an ‚good governance' und politischer Moral. Die Verwaltung ist in vielen Bereichen schwerfällig, inkompetent und korrupt. Die Parteien sind mit wenigen Ausnahmen opportunistische Machtkartelle, die den Staat tendenziell als Beute betrachten, und die politische Kultur steht in mehrfacher Hinsicht mit den Erfordernissen einer modernen Gesellschaft im Konflikt."

77 *Ulrich Menzel 1992:* Das Ende der Dritten Welt und das Scheitern der großen Theorie. Frankfurt a. M.: Suhrkamp, S. 219 f.

78 Ganz ähnlich übrigens jetzt auch *Dieter Senghaas 1994:* Wohin driftet die Welt? Über die Zukunft friedlicher Koexistenz. Frankfurt a. M.: Suhrkamp: „Ohne Zweifel können aus den erfolgreichen europäischen (und manchen außereuropäischen) Entwicklungswegen die richtigen, auch heute noch sinnvollen entwicklungspolitischen Lehren gezogen werden (das muß heute besonders betont werden, weil in der Entwicklungsdiskussion von fast allen Seiten das Gegenteil behauptet wird): beispielsweise die grundlegende Erkenntnis, daß ohne eine vorgängige und die Industrialisierung begleitende Produktivkraftentfaltung im landwirtschaftlichen Sektor eine gedeihliche Entwicklung nicht zu erwarten steht; daß Industrialisierung landwirtschaftsnah zu geschehen hat, ehe der Schritt in die große Industrie getan wird; daß es auf die Erschließung von Massenmärkten,

2.3 Autoritäre Systeme in Südostasien

Auch wenn die Börsen und Finanzmärkte in dieser Region zeitweise gewisse Turbulenzen erleben, so besteht doch wenig Zweifel, daß es sich zumindest bei den vier „Tigern" oder „Drachen" (Südkorea, Taiwan, Hongkong und Singapur) um leistungsfähige, hochmoderne Industriegesellschaften handelt. Sie stehen heute den OECD-Ländern näher als den EL, sind eher mit Spanien vergleichbar als mit anderen asiatischen Ländern wie Vietnam, Laos, Burma/Mianmar etc. Südkorea war 1945 noch eine japanische Kolonie, hatte 1950 ein Pro-Kopf-Einkommen von nur 146 US-Dollar und lag damit weit hinter Brasilien (373), Mexiko (562) oder Argentinien (907); aber schon 1980 schrieb der Londoner *Economist:* 130 Millionen Brasilianer exportieren gerade so viel wie die 18 Millionen Taiwanesen, die 75 Millionen Mexikaner gerade ein Viertel der Taiwanesen, obwohl die Mexikaner an der Eingangstür zu den USA sitzen (also dem größten Exportmarkt der Taiwanesen)[79].

Die südostasiatischen Länder sind aus verschiedenen Gründen, nicht zuletzt auch „aus entwicklungspolitischen Gründen außerordentlich interessant, da es [gemeint ist: Südkorea] sich in keines der traditionellen entwicklungstheoretischen Raster einfügt. Aus dependenztheoretischer und damit grundsätzlich weltmarktkritischer Sicht hätte die exportorientierte *success story* gar nicht stattfinden dürfen. In der entsprechenden Literatur wurde daher bis weit in die 80er Jahre hinein das bevorstehende Scheitern des südkoreanischen Wachstumsmodells an-

die sich zunächst durch einfache Güter auszeichnen, ankommt; daß eine mäßige Ungleichheit in der Verteilung von Grund und Boden und bei den Einkommen einen entwicklungsstrategischen Stellenwert besitzt, um Binnenmärkte zu erschließen; daß die Mobilisierung von Kompetenzen durch ein diversifiziertes Erziehungssystem geeignet ist, fehlende natürliche Ressourcen zu kompensieren und die Grundlage für Innovationen zu legen; daß es darauf ankommt, angemessene Technologien zu schaffen und fremde Technologien an eigene Bedürfnisse anzupassen; daß ein solcher Entwicklungsweg der außenwirtschaftlichen Absicherung bedarf, um ihn zu fördern und gegen nachteilige Einflüsse abzuschirmen; daß zu viel Schutz innovationshemmend wirkt und zu wenig Schutz im Hinblick auf Eigenanstrengungen entmutigt; daß es insbesondere auf die Selektivität von Förderungs- und Schutzmaßnahmen ankommt. Schließlich gehört zu den grundlegenden Lehren aus der Entwicklungsgeschichte, daß eine sozial mobil werdende Gesellschaft erweiterter Möglichkeiten der politischen Partizipation bedarf. Demokratisierung ist also kein Luxus, den man sich nach Belieben leisten kann. Ohne demokratisches Fundament sind eine moderne Gesellschaft und eine leistungsfähige Ökonomie nicht lebensfähig", S. 149 f. Wesentlich kritischer jedoch *Wolf-Dieter Narr/Alexander Schubert 1994:* Weltökonomie. – Die Misere der Politik. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.

79 *Chalmers Johnson 1987:* Political Institutions and Economic Performance: The Government-Business Relationship in Japan, South Korea and Taiwan. In: Frederic C. Deyo (Hrsg.), The Political Economy of the New Asian Industrialism. Ithaca/London: Cornell Univ. Press, S. 136–164, hier S. 136.

gekündigt […]. Neoliberale Ökonomen versuchten demgegenüber, die Entwicklungsstrategie als neoliberales Musterbeispiel zu interpretieren […]. Sie übersahen geflissentlich die bedeutende Rolle des Staates im Entwicklungsprozeß, die weit über die Gestaltung der allgemeinen Rahmenbedingungen hinausgeht."[80] – In unserem Zusammenhang geht es jedoch nicht nur allgemein um die „Rolle des Staates", sondern konkreter um die Rolle des *autoritären* Staates und damit um die Frage: Wie hängt der Autoritarismus dieser Länder mit ihren erstaunlichen Modernisierungserfolgen kausal zusammen? – Ich werde mich im folgenden in erster Linie auf Südkorea konzentrieren und andere Länder der Region eher zu Vergleichszwecken heranziehen.

Südkorea war bereits ab 1910 eine japanische Kolonie und sollte – entsprechend der Großreichkonzeption der Japaner – zu einer „Kornkammer" des Reiches werden. Sie betrieben daher eine Politik der „Agrarmodernisierung" und stützten sich dabei auf die koreanischen *Landlords*, um deren Kooperation zu sichern. Ähnlich gingen die Japaner in Taiwan vor, wo sie ebenfalls beträchtliche Ertragssteigerungen erreichten[81]. Mit dem Herannahen des Zweiten Weltkrieges und den steigenden Rüstungsanstrengungen der Japaner wurden die reichhaltigen Eisenerzvorkommen im Norden Koreas interessant, wo dann auch einige Industrien aufgebaut wurden. Für die spätere Entwicklung ist aus unserer Sicht wichtig, daß die Koreaner schon während dieser Zeit einen autoritären, aber modernisierenden Staat kennengelernt hatten.

Zu Kriegsende 1945 wurde Korea von der amerikanischen Armee befreit. Bereits kurz danach bildete sich im Norden – unter der Führung des wegen Guerilla-Aktionen gegen die Japaner berühmt gewordenen *Kim Ilsong* – ein „Volkskomitee", das von der Sowjetunion als Übergangsregierung anerkannt wurde, der UNO dagegen die geplanten *gemeinsamen* Wahlen verweigerte und statt dessen eine unabhängige „Volksrepublik" ausrief[82]. Die Sowjets zogen zwar ab, rüsteten aber das Land auf und schon 1949 besetzten nordkoreanische Truppen fast den gesamten Süden. Die UNO entsandte internationale Truppenverbände – mehrheitlich US-Verbände, die bis zum 38. Breitengrad vorrückten; hier entstand eine militärische Demarkationslinie, die später zur Grenze des nunmehr geteilten Korea wurde.

Wir finden hier – nach dem „autoritären Erbe aus der Kolonialzeit" – einen *zweiten* Faktor, der mehr oder weniger für alle NICs nach dem Krieg charakteristisch war, nämlich: „Surviv-

---

80 *Dirk Messner 1994:* Republik Südkorea (Südkorea). In: Nohlen/Nuscheler (Hrsg.), Handbuch, Bd. 8, S. 168–211, hier S. 168.

81 *Alice Amsden 1985:* The State and Taiwan's Economic Development. In: Peter Evans/Dietrich Rueschemeyer/Theda Scocpol (Hrsg.), Bringing the State Back In. Cambridge u. a.: Cambridge Univ. Press, S. 78–106.

82 *Manfred Pohl 1994:* Koreanische Volksdemokratische Republik (Nordkorea). In: Nohlen/Nuscheler (Hrsg.), Handbuch, Bd. 8, S. 139–167.

al came first"[83]. Singapur war noch 1965 ein Nichts[84], ein vom kollabierenden Kolonialempire (GB) zurückgelassener und dann auch verlassener Außenhandelsposten, bedroht von Indonesien, ausgeschlossen von der Föderation Malaysias (1963–1965 gehörte Singapur zu Malaysia), zerrissen von ethnischen Konflikten zwischen einer chinesischen Mehrheit und malayisch-muslimischen bzw. hindu-tamilischen Minderheiten etc. Singapur hätte durchaus ein zweites Sri Lanka werden können, schließlich gab es bereits kommunistische Guerilla-Gruppen, die von China unterstützt wurden. – Ähnlich die Situation in Taiwan nach dem Kriege – Taiwan gab es eigentlich noch gar nicht, denn der proklamierte Kuomintang-Staat (KMT-Staat) mußte seine Lebensfähigkeit erst einmal unter Beweis stellen.

Die Entwicklung in Südkorea wurde stark beeinflußt von der *geopolitischen* Lage und dem einsetzenden Kalten Krieg. Die Amerikaner betrachteten Südkorea als „Schutzschild" gegen den vordringenden Kommunismus und hatten aus *militärischen* Gründen ein Interesse an der Lebensfähigkeit dieses Landes, welche in der Tat prekär war, zumal der Norden ja die „bessere" Hälfte „geerbt" hatte, nämlich die industrialisierten Zonen samt den Eisenerzvorkommen[85]. Südkorea profitierte enorm von der gewaltigen Entwicklungs- und Militärhilfe der USA – dasselbe gilt für Taiwan und letztlich auch für Japan, denn auch diesen Ländern zahlte eigentlich der amerikanische Steuerzahler die Kosten für die Landesverteidigung. – Erstaunlicherweise wird aber in der Literatur fast einhellig bezweifelt, daß die US-Hilfen und der US-Einfluß den Grundstein für die späteren Wirtschaftserfolge gelegt hätten: In Südkorea z. B. hatte sich in den 1950er Jahren ein korruptes Selbstbereicherungsregime etabliert, in dessen Taschen die Gelder der US-Hilfe verschwanden. Bis zum Staatsstreich 1961 war von einem wirtschaftlichen Aufschwung nicht viel zu sehen – trotz günstiger weltwirtschaftlicher Rahmenbedingungen!

Die *geopolitische* Lage und die Wahrnehmung einer akuten Bedrohungssituation spielten dagegen weiterhin eine wichtige Rolle, und damit gewinnt ein *dritter* Faktor an Relevanz, nämlich das Militär. Die koreanische Armee zählte nach dem Krieg 100.000 Mann, 1961 jedoch 600.000 Mann! Sie war eine der besttrainierten Armeen der Welt (mit Kriegserfahrung!) geworden, mit einem hohen Grad an Professionalisierung und damit einem Niveau an Modernität, welches den anderen gesellschaftlichen Bereichen weit vorauslag[86]. Diese Armee bildete den Kern des Staates. Aus der europäischen Geschichte wissen wir aber, welch hohe Be-

---

83 *Manuel Castells 1992:* Four Asian Tigers With a Dragon Head: A Comparative Analysis of the State, Economy, and Society in the Pacific Rim. In: Richard P. Appelbaum/Jeffrey Henderson (Hrsg.), States and Development in the Asian Pacific Rim. Newbury Park/London/New Delhi: Sage Publ., S. 33–70, hier S. 58.

84 *Bernd Reddies 1994:* Singapur. In: Nohlen/Nuscheler (Hrsg.), Handbuch, Bd. 7, S. 505–527.

85 Österreicher sind erinnert an die Diskussion über die Lebensfähigkeit „Deutsch-Österreichs" nach dem Ersten Weltkrieg, wo die wichtigsten industriellen Regionen ebenfalls außerhalb gelegen hatten, nämlich in Böhmen.

86 Siehe dazu wieder Castells 1992, S. 60 und *Nigel Harris 1992:* States, Economic Development, and the Pacific Rim. In: Appelbaum/Henderson (Hrsg.), a. a. O., S. 71–84, hier insbes. S. 76 f. zur

deutung den Armeen für den Aspekt der „Sozialdisziplinierung" zukommt. Ähnlich wie für Preußen[87] könnte man sagen, es gab eher eine Armee, die sich einen Staat leistete als umgekehrt, und in ganz vergleichbarer Weise könnte man von einem relativ starken Militarismus sprechen, also der Durchdringung zahlreicher Gesellschaftsbereiche durch militärische Verhaltensweisen, Kommunikationsstile (der berühmte Befehlston z. B. in den Schulen und hier auch die militärische Form des Morgenappells vor der Fahne, das Marschieren in Reih und Glied etc.), Werten und Denkweisen. Dasselbe gilt vielleicht in noch höherem Maße für den KMT-Staat in Taiwan. Dem Militärkomplex hinzuzurechnen ist vor allem in Südkorea ein großer Organisationskomplex des Geheimdienstes, welchen die Militärs nach 1961 (mit Hilfe des amerikanischen CIA) aufbauten: der KCIA hatte zunächst nur rd. 3.000 Mann, aber schon wenige Jahre später etwa 370.000 Mitarbeiter, war eine außerordentlich effiziente Organisation und wurde bald zum starken, repressiven Arm des autoritären Regimes[88].

Ein *vierter* Faktor zieht sich ebenfalls wie ein roter Faden durch die Literatur, nämlich die Landreform[89]. In Taiwan enteignete der KMT-Staat die Landaristokratie und tat sich hierbei relativ leicht, weil die vom Festland geflüchteten Militärs zu dieser Schicht keinerlei Beziehung gehabt hatten. Der Grund und Boden wurde in einem „Land-to-the-Tiller Act" an die bewirtschaftenden Bauern verteilt[90]. So wurde Taiwan praktisch über Nacht (die Landreform nahm natürlich einige Jahre in Anspruch, 1949–53) von einer mächtigen, traditionalen Elite befreit und diese einstmals beherrschende Schicht verschwand im völligen politischen Ab-

---

These, daß der Einfluß der *geopolitischen* Spannungen für Singapur, Taiwan und Südkorea sehr viel größer war als für Länder in Afrika oder Lateinamerika; damit hat er nicht unrecht.

87 Wir kommen im Kapitel 4 darauf ausführlich zurück.

88 *Chong-Sook Kang 1989:* Südkorea: Militärregime und weltmarktorientierte Industrialisierung im Schutz US-amerikanischer Interessen. In: Reiner Steinweg (Red.), Militärregime und Entwicklungspolitik. Frankfurt a. M.: Suhrkamp, S. 104–120.

89 *Hagen Koo/Eun Mee Kim 1992:* The Developmental State and Capital Accumulation in South Korea. In: Appelbaum/Hendersen (Hrsg.), S. 121–149; Castells 1992, S. 53; *Peter Evans 1987:* Class, State, and Development in East Asia: Lessons for Latin Americanists. In: Frederic C. Deyo (Hrsg.), The Political Economy of the New Asian Industrialism. Ithaca/London: Cornell Univ. Press, S. 203–226, räumt ein, daß die Lateinamerikanisten wegen ihrer Fixierung auf die Trippel-Allianz von Staat, internationalem Kapital und nationaler Bourgeoisie „have tended to neglect rural elites": „Overall, the absence of rural elites from the formation of state policy unites the East Asian cases and separates them from those of Latin America" (S. 215). Zum Vergleich von autoritären Systemen in Lateinamerika und Südostasien am Fallbeispiel Korea siehe auch *Hyug Beag Im 1988:* The Rise of Bureaucratic Authoritarianism in South Korea. In: World Politics 39: 231–257, und *James Cotton 1992:* Understanding the State in South Korea. Bureaucratic-Authoritarian or State Autonomy Theory? In: Comparative Political Studies 24: 512–531.

90 *Alice Amsden 1985:* The State and Taiwan's Economic Development, a. a. O., S. 84; siehe auch *Robert Wade 1990:* Governing the Market. – Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization. Princeton, NJ: Princeton Univ. Press.

seits. Die Landwirtschaft wurde nun getragen von grundbesitzenden Kleinbauern, und deshalb gab es in der Folge keine größeren Einkommensdifferenzen auf dem Land[91] bzw. gab es einen gleichmäßigen Einkommenszuwachs entsprechend dem Produktivitätsfortschritt: Die jährlichen Wachstumsraten in der Landwirtschaft zwischen 1953 und 1968 sind schlicht beeindruckend – eine „grüne Revolution" im wahrsten Sinn des Wortes (genau dies ermöglichte „spill-over effects on industry", so Amsden), aber diese „Revolution" beruhte nicht (bloß) auf Marktkräften, sondern war staatlich verordnet:

Der Staat versorgte die Bauern mit Krediten und schaltete damit die früheren „Geldverleiher" aus, er besaß ein Monopol beim Kunstdünger, welchen die Bauern zu kaufen und einzusetzen hatten – allerdings zu einem überhöhten Preis, also eine Art Besteuerung – wie überhaupt die Bauern nun nicht mehr Abgaben an die Großgrundbesitzer, sondern Steuern und Gebühren an den Staat zahlten. Die Macht des Staates erreichte jeden Bauern in jedem Dorf, so Amsden. Aus der Sicht des KMT-Staates ging es eben ums Überleben und tatsächlich wurde Taiwan nicht nur zu einem Selbstversorger, sondern konnte sogar Überschüsse für den Export erwirtschaften (und damit kostbare Devisen). Die relativ wohlhabenden Bauern konnten sich ein hohes Bildungsniveau leisten, wurden zu einem wichtigen Absatzmarkt für die heimische Industrie und bilden z. T. noch heute einen Rückhalt für die vielen Kleinunternehmer des Landes.

Fast diesselbe Erfolgsstory wird von Südkorea berichtet: Mit dem Landreformgesetz von 1950 wird die alte aristokratische Großgrundbesitzerschicht enteignet und damit die „Machtfrage" vieler anderer EL zugunsten einer „entstehenden Industriebourgeoisie" gelöst[92]. Während der autoritären Ära mußten die Bauern auf eine produktivere Reissorte umstellen, ob er nun „schmeckte" oder nicht[93], und bei Strafe hoher finanzieller Verluste taten sie es auch, d. h., der Staat forderte die Anwendung „wissenschaftlicher Methoden" und bot als Gegenleistung dafür Einkommenschancen. Südkorea wurde ebenfalls zu einem Selbstversorger an Grundnahrungsmitteln, konnte ebenfalls exportieren, die Bauern zahlten direkt an den Staat Steuern und Gebühren etc., der Staat wiederum versorgte die Landwirtschaft mit guter

---

91 *Dwight Y. King 1981:* Regime Type and Performance. Authoritarian Rule, Semi-Capitalist Development, and Rural Inequality in Asia. In: Comparative Political Studies 13: 477–504, allgemein zur Region und zum Ausnahmefall Südkorea.

92 *Dirk Messner 1994*, S. 176; im Norden wurden die Bauern ebenfalls enteignet, 1958 waren sämtliche Privatbetriebe verschwunden bzw. in 3800 Kooperativen und 180 Staatsbetriebe einverleibt, aber nach kleinen Anfangserfolgen soll es schon bald zu Hungersnöten gekommen sein, siehe *Manfred Pohl 1994*, S. 155; wie wir wissen, hat sich daran bis heute nichts geändert.

93 Südkorea hatte an einem internationalen Forschungsprojekt teilgenommen, welches plötzlich eine wesentlich produktivere Reissorte „entdeckte", die aber den Bauern angeblich nicht schmeckte und deshalb ablehnten; es half aber nichts, siehe *Herbert H. Werlin 1994:* Ghana and South Korea. Explaining Development Disparities. In: Journal of Asian and African Studies XXIX/3–4: 204–225; der Beitrag von Werlin zählt zu den besten Vergleichsstudien.

Infrastruktur – nicht zuletzt mit Schulen, was auch hier das hohe Bildungsniveau auf dem Lande erklärt[94].

Der *fünfte* Faktor ist für unseren Zusammenhang einer der wichtigsten, nämlich der Aufbau eines effizienten Verwaltungsapparates[95]. Nach der Machtübernahme durch General *Park* in Südkorea erfolgte eine gründliche Säuberung der Bürokratie – hunderte wurden wegen Korruption und/oder Inkompetenz entlassen. Für den Bereich der Wirtschaftspolitik wurde ein *Economic Planning Board* (EPB) eingerichtet – vergleichbar dem MITI in Japan[96] und mit ganz ähnlichen Funktionen[97]: das EPB sammelte Informationen über ausländische Märkte, neue technologische Entwicklungen, Investkapital, Betriebsstrukturen, Managementmethoden etc. und besaß dafür hochqualifiziertes Personal. Im EPB erfolgte die entscheidende Weichenstellung für die *Exportorientierung*[98] der Wirtschaft und wohl auch für die Errichtung

94 In Singapur wurde der Grund und Boden weitgehend verstaatlicht, zumal der Stadtstaat nach 1965 vom agrarischen Hinterland Malaysiens abgeschnitten war; seither kann es keine Grundstücksspekulationen mehr geben – ein großer Unterschied zu den Immobilienspekulationen, welche derzeit etwa in Indonesien und in Malaysien grassieren und die Wirtschaft destabilisieren; siehe die kritischen Beiträge zu Malaysien von *Fatimah Halim 1990:* The Transformation of the Malaysian State. In: Journal of Contemporary Asia, Vol. 20, No. 1, S. 64–88, und *Paul M. Lubeck 1992:* Malaysian Industrialization, Ethnic Divisions, and the NIC Model: The Limits to Replication. In: Appelbaum/Henderson (Hrsg.), S. 176–198, und *Zakaria Haji Ahmad 1989:* Malaysia: Quasi Democracy in a Divided Society. In: Larry Diamond/Juan J. Linz/Seymour Martin Lipset (Hrsg.), Democracy in Developing Countries, Vol. 3: Asia. Boulder, Col./London: Lynne Rienner, S. 347–381. – Auf den Philippinen ist die Landreform auch nach dem Sturz des Diktators Marcos nicht wirklich vorangekommen, weil die politischen Eliten hier eigene Interessen zu verteidigen hatten, einschließlich Corazon Aquino: das proklamierte Landreformgesetz enthielt so viele Schlupflöcher, daß man es gleich gar nicht hätte beschließen brauchen; siehe die kritischen Ausführungen in *World Bank 1993:* The East Asian Miracle, a. a. O., S. 169.

95 *World Bank 1993:* The East Asian Miracle, a. a. O., S. 174 f.: „Building a Reputable Civil Service"!

96 *Chalmers Johnson 1982:* MITI and the Japanese Miracle. – The Growth of Industrial Policy, 1925–1975. Stanford, Cal.: Stanford Univ. Press.

97 Daß Südkorea weitgehend das japanische „Erfolgsmodell" kopiert hat, ist die These von *Manfred Pohl 1991:* Entwicklungsstrategien, wirtschaftlich-technologischer Fortschritt und politische Implikationen: Das Beispiel Südkorea. In: Werner Draguhn (Hrsg.), Asiens Schwellenländer: Dritte Weltwirtschaftsregion? Hamburg: Mitteilungen der Instituts für Asienkunde 195, S. 33–60, insbes. S. 40 f. zu den gemeinsamen Kennzeichen der ersten Entwicklungsphasen.

98 Wohl die wichtigste ökonomische Grundsatzentscheidung überhaupt, siehe *World Bank 1993:* The East Asian Miracle, a. a. O., insbes. die Zusammenfassung im letzten Kapitel; darüber hinaus ist es den Wirtschaftstechnokraten der Länder ungewöhnlich gut gelungen, die makroökonomischen *fundamentals* in den Griff zu bekommen, d. h. Inflationskontrolle über eine disziplinierte Fiskal- und Budgetpolitik, was wiederum die Sparquote erheblich gefördert hat; kompetitive realistische Währungs- bzw. Wechselkurspolitik; ein effektives und sicheres Bankenwesen; geringe Abwei-

von *chaebols*, also großen Unternehmenskonglomeraten, welche ebenfalls auffällige Ähnlichkeiten mit den japanischen *zaibatsu* aufweisen[99]. Die *zaibatsu* sind das Produkt der japanischen Wirtschaftslenkung, nicht des „freien Marktes", sollten Lokomotiven für die ganze Wirtschaft sein, halfen Risiken zu minimieren (nicht zuletzt durch die Unterstützung des Staates), ermutigten Investitionen, bauten Größenordnungen bei Unternehmen auf, welche international konkurrenzfähig waren etc.[100] Es gibt offenbar so etwas wie einen Trade-off zwischen diesen Leistungen und den Nachteilen von Oligopolen, welche die Konkurrenz im Inland weitgehend aufheben, so Chalmers, der auch meint, Japan sei unter dem Deckmantel demokratischer Strukturen ein „soft-authoritarian state" geblieben, während Taiwan und Südkorea Fälle eines „harten Autoritarismus" seien[101]. Die gesamte staatliche Verwaltung wurde von der Staatsführung unter Erfolgsdruck gesetzt; hier ging es anfangs ebenfalls ums Überleben, zumal die Amerikaner Anfang der 60er Jahre beschlossen, die finanziellen Mittel der US-AID drastisch zu kürzen. Wie wir schon öfter festgestellt haben, ist die Existenz von *developmental elites* an der Staatsleitung[102] in solchen Situationen ein nicht zu unterschätzender Faktor – fast schicksalshaft, könnte man meinen.

Wie in Taiwan regierte in Südkorea zunächst das „Militär als Institution" (Stepan); die Generäle besaßen zweifellos gewisse Management-Fähigkeiten, und General Park zählt zu den

---

chungen bei der Preisgestaltung von den realen Marktpreisen etc. Darüber hinaus eben auch die gezielte Förderung von importierter moderner Produktionstechnologie und nicht zuletzt „limiting the bias against agriculture", im Gegenteil, Förderung der landwirtschaftlichen Produktivität und der bäuerlichen Einkommen durch eine geringe steuerliche Belastung (S. 351 f.). Wenig erfolgreich waren die Regierungen dann, wenn sie bestimmte Industriesektoren oder einzelne Betriebe darin direkt „förderten" („promoting specific industries generally did not work"), sofern diese nicht ohnehin über den Weltmarkt gestützt wurden, aber auch auf diesem Gebiet erwiesen sich die Wirtschaftstechnokraten als sehr „lernfähig", so die Weltbank.

99 *Chalmers Johnson 1987*, Political Institutions and Economic Performance, a. a. O., S. 160 f.

100 *Chalmers Johnson 1982:* MITI and the Japanese Miracle, a. a. O., eigentlich waren die *zaibatsu* von den Amerikanern wegen ihrer kriegswirtschaftlichen Bedeutung aufgelöst, dann aber vom MITI aus Anlässen der Reduzierung von temporären Überkapazitäten wieder induziert worden; siehe auch *Anthony P. D'Costa 1994:* State, Steel and Strength: Structural Competitiveness and Development in South Korea. In: The Journal of Development 31: 44–81.

101 Siehe auch *Haruhiro Fukui 1992:* The Japanese State and Economic Development: A Profile of a Nationalist-Paternalist Capitalist State. In: Appelbaum/Henderson (Hrsg.), S. 199–226, sowie die Monographie von *Jürgen Hartmann 1992:* Politik in Japan. Das Innenleben einer Wirtschaftsweltmacht. Frankfurt/New York: Campus.

102 *Chalmers Johnson 1987*, S. 140 f.; siehe auch *Adrian Leftwich 1995:* Bringing Politics Back In: Towards a Model of the Developmental State. In: The Journal of Development Studies 31: 400–427, insbes. S. 405 f. zum Faktor *developmental elite.*

ganz wenigen Fällen, wo sich ein Militär zugleich auch als ein guter Politiker erwies[103]: Als Militär sorgte er für hohe Disziplin und Leistung in der Verwaltung, als Politiker aber mußte er lernen zu verstehen, daß er von vielen Dingen nichts versteht und sich in diesen Bereichen auf das Kommunikationsmanagement beschränken bzw. die sachlichen Entscheidungen anderen überlassen muß. Je mehr fachliche Kompetenzen in der Verwaltung akkumuliert werden, desto weniger kann dann autoritär regiert werden – gegen das profunde Gutachten eines Experten sieht ein Befehl allemal schlecht aus. Eine solche Verwaltung muß aber erst einmal existieren[104]!

Singapur hatte in der Person von *Lee Kuan Yew* (1963–1990) ebenfalls einen ungewöhnlichen Ministerpräsidenten an der Staatsspitze. Unter seiner Regierung stieg das Pro-Kopf-Einkommen von 1330 US-Dollar (1960) auf 23.350 (1995) und rangiert damit in Asien auf Platz zwei, direkt hinter Hongkong. Allerdings hatte Singapur den Vorteil einer gewissen Tradition des British Civil Service: „Von Beginn an konnte sich die Regierung auf einen von den Briten gut ausgebildeten Stamm von Beamten und Verwaltungsfachleuten abstützen. Ein nicht korrupter und höchst effizienter Beamtenapparat wurde zum international anerkannten Gütezeichen Singapurs und trug wesentlich zur Vertrauensbildung bei ausländischen Investoren bei."[105]

---

103 General de Gaulle in Frankreich wäre ein vergleichbarer Fall; wahrscheinlich wäre auch General Park als ganz großer Politiker in die Geschichte seines Landes eingegangen, hätte er sich 1979 aus der Politik zurückgezogen, so Chalmers Johnson 1987, S. 144; über die Rolle von Marschall Chiang Kai-shek als Staatschef von Taiwan ist wenig bekannt, aber es scheint, daß auch seine „charismatische" Figur de facto „bürokratisch eingefangen" wurde, d. h., die wesentlichen Entscheidungen in bürokratischen *Gremien* fielen; siehe *Robert Wade 1990:* Governing the Market, a. a. O., S. 196 ff. zu den beiden wichtigsten Wirtschaftsbürokratien Taiwans, dem „Counsil for Economic Planning and Development" sowie dem „Industrial Development Bureau". – Wie wir im Kapitel 7 noch sehen werden, besteht hier eine auffällige Parallele zum „bürokratischen Absolutismus" in Europa, insbesondere in Preußen zur Zeit der Stein-Hardenbergschen Reformen sowie zum „autoritären Verwaltungsstaat" in der 1. Hälfte des 19. Jahrhunderts; auch hier mußte das „persönliche Regiment" des Königs „bürokratisch" eingehegt werden, um einen Engpaß in der Leistungsfähigkeit der „Staatsleitung" zu beseitigen, welchen „personal Rule" ja darstellt.

104 Die enorme Bedeutung einer effizienten und sauberen Staatsverwaltung für die *ökonomische* Entwicklung wird nun auch von der Weltbank anerkannt, siehe *World Bank 1993:* The East Asian Miracle. Oxford u. a.: Oxford Univ. Press, insbes. S. 167 ff., „insulating the economic technocracy", ein Charakteristikum, das allen „High-Performing Asian Economies" (HPAEs) gemeinsam sei.

105 *Bernd Reddies 1994,* Singapur. In: Nohlen/Nuscheler (Hrsg.), S. 516; siehe auch zum ungewöhnlichen Erfolg der Korruptionsbekämpfung *Jon S. T. Quah 1989:* Singapore's Experience in Curbing Corruption. In: Arnold Heidenheimer/Michael Johnston/Victor T. LeVine (Hrsg.), Political Corruption. A Handbook. New Brunswick/London: Transaction Publishers, S. 841–854; siehe auch *Hans Christoph Rieger 1991:* Die wirtschaftliche Erfolgsstrategie Singapurs. Erfolge und politische

Der *sechste* Faktor betrifft die spezifische Koordination einer administrativen Wirtschaftssteuerung und marktwirtschaftlichen Prozessen. Chalmers Johnson hat wohl recht, wenn er meint, daß die Marktmechnismen, von denen liberale Ökonomen gerne reden, in Entwicklungsländern schlicht nicht existieren und auch nicht ohne weiteres von selbst entstehen. „... one of the most common characteristics of underdeveloped countries is underdevelopment of the market system."[106] Aufgabe des Staates sei es, über „market-conforming methods of intervention in the economy" die privatwirtschaftliche Marktdynamik überhaupt erst in Gang zu bringen. Genau dies taten alle *Bureaucratic-Authoritarian Industrializing Regimes* (BAIRs), wie sie Bruce Cumings nennt[107], und genau dadurch würden sich die Tiger-Staaten Südostasiens[108] von den BA-Staaten Lateinamerikas unterscheiden. Für Brasilien können wir das nicht so gelten lassen, aber in *einem* Punkt hat Cumings wohl recht: Brasilien hat zu sehr über Staatsbetriebe industrialisiert, während z. B. Korea in Gestalt der *chaebols* privatwirtschaftlich geführte Konzerne für wirtschaftspolitische Zwecke *benutzte*. Der Staat besorgte auf den internationalen Kapitalmärkten die Kredite, welche die *chaebols* für ihre Investitionen brauchten; das EPB definierte die Ziele, die Regierung setzte sie alle unter Erfolgsdruck etc., aber der Staat wirtschaftete selbst (im Vergleich) relativ wenig. Dies ist ein nicht unwesentlicher Unterschied etwa zu Brasilien, denn die privatrechtliche Unternehmensform ermöglichte es den koreanische Unternehmen, sich ab dem Beginn der 1980er Jahre zunehmend von den Fesseln staatlicher Bevormundung zu befreien und sich völlig eigenständig auf den Weltmärkten zu bewegen, deren Eigenheiten die Unternehmensleitungen dann wohl auch schon besser kannten und einzuschätzen wußten als die Bürokraten des EPB.

Die genannten Faktoren wirkten wie ein Kausalnetzwerk zusammen und können die Nachkriegsentwicklung einiger südostasiatischer Staaten in Richtung auf BAIRs relativ gut erklären. Die BAIRs waren repressiv, aber keinesfalls so gewaltsam wie die BA-Staaten La-

---

Implikationen. In: Werner Draguhn (Hrsg.), Asiens Schwellenländer: Dritte Weltwirtschaftsregion? Hamburg, a. a. O.: „Der Stadtstaat ist modern, sauber, grün und sicher. Am auffälligsten ist dabei die Effizienz, mit der insbesondere in der Verwaltung gearbeitet wird und die öffentlichen Güter bereitgestellt werden. Korruption bzw. die private Bereicherung am öffentlichen Eigentum, wenn auch nicht vollkommen ausgeschlossen, wird unerbittlich geahndet" (S. 21).

106 *Chalmers Johnson 1987:* Political Institutions and Economic Performance, a. a. O., S. 141.

107 *Bruce Cumings 1987:* The Origins and Development of the Northeast Asian Political Economy: Industrial Sectors, Product Cycles, and Political Consequences. In: Frederic C. Deyo (Hrsg.), The Political Economy of the New Asian Industrialism. Ithaca/London: Cornell Univ. Press, S. 44–83.

108 Eine gewisse Ausnahme stellte Hongkong dar, wo der Staat im wesentlichen nur günstige makroökonomische Rahmenbedingungen schuf, aber ansonsten kaum in die Wirtschaft intervenierte, siehe *Jochen Röpke 1991:* Hongkong. In: Werner Draguhn (Hrsg.), Asiens Schwellenländer: Dritte Weltwirtschaftsregion? a. a. O., S. 82–115; Hongkong hatte allerdings relativ gute Ausgangsbedingungen, weil vor 1949 gerade die Bildungs- und Wirtschaftselite Chinas dorthin geflohen war.

teinamerikas. Vertreter des „cultural approach" würden hier wahrscheinlich zusätzlich auf „belief systems", „values" und „norms" etc. verweisen, etwa auf die Tradition des Konfuzianismus und diese soziokulturelle Dimension als weiteren Faktor zu den o. g. hinzufügen wollen[109]. Oskar Weggel hat den „Metakonfuzianismus" der Region, also den Konfuzianismus des kleinen Mannes, vorzüglich herausgearbeitet[110].

Die wesentlichen Elemente des „Metakonfuzianismus" nach Weggel:

1. *Gemeinschaftsbezogenheit:* Im Vordergrund steht hier nicht das Ich, sondern das Wir (u. a. in der Familie, der sozialen Grundeinheit). Man fragt nicht zuerst nach den Rechten, sondern nach den Pflichten, man vermeidet Konflikte und sucht statt dessen nach gemeinsamer Willensbildung. Die 51-Prozent-Demokratie wird zugunsten einer Zustimmung aller Mitglieder in überschaubaren Gruppen verdrängt. Von überragender Bedeutung sind ferner persönliche Beziehungen.
2. *Erziehung und Lernen:* Gemeinschaftsbezogenheit ist nicht angeboren, sondern muß durch einen mühsamen Lernprozeß verinnerlicht werden. Es gab in der Geschichte der Menschheit wenige Kulturen, in denen die Tradition des Lernens so ausgeprägt war wie in Vietnam. Im Idealfall vollzog und vollzieht sich das Lernen nicht so sehr durch das Studium von Büchern, sondern wie erwähnt durch Nachahmen persönlicher Vorbilder. Fast überflüssig zu betonen, daß hier auch ideale Voraussetzungen für das Erlernen und die Übernahme moderner Wissenschaft und Technologie gegeben sind.
3. *Hierarchie:* Der *homo hierarchicus* ist in Vietnam zu Hause: Alter steht vor Jugend und – patriarchalisch, wie die Gesellschaft nun einmal ausgerichtet ist – der Mann vor der Frau. Auch heute noch gibt es zwei Dutzend Sprossen der Bürokratieleiter und ein Mehr-Stufen-Lohnsystem bei den staatlichen Arbeitern. Vor allem unter den Kadern herrscht eine rigorose Abstufung. Auf Reihenfolge, Rang und Ritual wird minutiös geachtet.

---

109 *Lucian W. Pye 1985:* Asian Power and Politics. – The Cultural Dimensions of Authority. Cambridge, Mass./London: The Belknap Press of Harvard Univ. Press; aus historischer Sicht *Martina Deuchler 1992:* The Confucian Transformation of Korea. Cambridge, Mass./London: Harvard Univ. Press; kritisch dagegen *Francis Fukuyama 1995:* Confucianism and Democracy. In: Journal of Democracy 6: 20–33.

110 *Oskar Weggel 1994:* Vietnam. In: Nohlen/Nuscheler (Hrsg.), Handbuch, Bd. 7, S. 565–588, hier S. 572 f., die Aufzählung im Text folgt fast wortwörtlich Weggel; siehe auch *Oskar Weggel 1990:* Der Konfuzianismus des kleinen Mannes oder die Rückkehr zur Normalität. In: Ulrich Menzel (Hrsg.), Nachdenken über China. a. a. O., S. 160 ff. zu den Wertebestandteilen des „Metakonfuzianismus"; es handelt sich allerdings weniger um einen Meta- denn um einen „Subkonfuzianismus" des Alltags.

4. *Ordnung:* Nichts ist der metakonfuzianischen Welt verhaßter als Unordnung. Während der durchschnittliche Deutsche vor allem auf präzise Regeln Wert legt, ist für den Vietnamesen die Welt in Ordnung, sobald das „Gesicht" berücksichtigt wird: Der einzelne gilt nicht als Individuum, sondern als Gruppenmitglied mit einem bestimmten gemeinschaftsbezogenen *Imago*, das permanent bestätigt sein will, und einem Verhaltenskodex, der genau auf Situationen und Hierarchieebenen abgestimmt ist.
5. *Dualismus zwischen Gemeinschaft und Gesellschaft:* Schon in alter Zeit besaßen die Bauerndörfer gegenüber dem mandarinären Staat ein hohes Maß an Eigenständigkeit: Sobald sie ihre Steuern bezahlt und ihre Dienstleistungen (für Straßen- und Mauerbau) erbracht hatten, blieben sie sich selbst überlassen. Dieses Denken hat sich auf das moderne Vietnam weitervererbt: Innerhalb der eigenen Grundeinheit herrscht ein ausgeprägtes Wir-Gefühl und ein verhältnismäßig hohes Maß an Demokratie, jenseits der Grundeinheit dagegen ist wenig davon zu spüren. Das *Contrat-social*-Denken, das den westlichen „Bürgersinn" hervorgebracht hat, ist in Vietnam unbekannt. Dort fühlt man sich nur mit Blutsverwandten, mit Einheitsangehörigen oder aber mit Seilschaften verbunden.
6. *Bürokratie:* Die mandarinär-bürokratische Praxis blickt auf eine 2000jährige Tradition zurück und ist mit dem Ende des klassischen Konfuzianismus keineswegs ins Grab gesunken, sondern hat sich bis in die SRV hinübergerettet, ja sich dort sogar noch verstärkt. Kein Wunder, daß die alten Gewohnheiten erhalten geblieben sind, sei es nun das Ein-Partei-Konzept, die dogmatische Monopolisierung der „öffentlichen Meinung" durch die Bürokratie, das wache Mißtrauen des Beamtentums gegenüber außerbürokratischen Kräften (seien es nun Unternehmer, Wissenschaftler, Intellektuelle oder andere Neuerer mit einer Neigung zur „geistigen Verschmutzung"), ferner das Abteilungs- und Abschottungsverhalten, das ewige Berichteschreiben, der Personalismus, die notorische Fraktionsbildnerei und die panische Verantwortungsscheu.
7. *Wirtschaftstugenden:* Warum sind die metakonfuzianischen Gesellschaften (wenn sie sich nicht gerade durch Dogmen, wie beispielsweise den Stalinismus, fesseln lassen) so erfolgreich? Generell kann man behaupten, daß es in der gesamten Dritten Welt nur einen einzigen Kulturkreis gegeben hat, der auf die europäische Herausforderung überzeugende Antworten verschiedenster Art zu geben vermochte – man denke an Japan und an die „Vier Kleinen Drachen" (Südkorea, Hongkong, Taiwan und Singapur). Neben der Risikobereitschaft, die manchmal bis zum Fatalismus geht, sind es vor allem vier Elemente, die den wirtschaftlichen Erfolg dort begründet haben, nämlich Anerkennung von Leistung, unermüdlicher Fleiß, Sparsamkeit und Korporativität. Seit vielen Jahrhunderten wird Vietnam nicht von Blut-, sondern von einem Pfründeadel regiert – Ausdruck einer Anerkennung von „Leistung". Auch Arbeit gilt in der metakonfuzianischen Gesellschaft nicht als Last, sondern, wenn nicht schon als

Lust, so doch als selbstverständliche Bestimmung des Menschen. Das Gleichnis von der Vertreibung aus dem Paradies ist dem konfuzianischen Kulturkreis fremd.[111]

Welche Relevanz diesen „konfuzianischen Tugenden" tatsächlich zukommt, ist in der Literatur umstritten und bedarf weiterer Forschung. Dasselbe gilt ja auch für Lateinamerika[112]. Meines Erachtens ist der *cultural approach* schon deshalb wichtig, weil er darauf verweist, daß bestimmte ökonomische Faktoren (z. B. Friktionen auf Märkten der EL, weltwirtschaftliche Rahmenbedingungen, Abhängigkeit von transnationalem Kapital/multinationalen Konzernen etc.)[113] oder sozialstrukturellen Determinanten (Landlords, nationale Bourgeoisien oder

111 In den metakunfuzianischen Ländern bestehe aus kulturellen Gründen eine Tendenz zur Herrschaft *einer* Partei, so *Oskar Weggel 1994*, S. 586, die zwar von kleineren Gruppierungen immer wieder in Frage gestellt, aber kaum auf Dauer verdrängt werden könne – man denke etwa an die Entwicklungen in Singapur, Taiwan und nicht zuletzt auch an Japan, wo die LDP 1993 zwar nach 38 Jahren abgelöst werden konnte, vermutlich aber nur für kurze Zeit. – Die politischen Umstände der letzten Jahrzehnte seien für Vietnam eine Katastrophe gewesen: „Hanoi hat drei Kriege gewonnen, doch mehrere Jahrzehnte an wirtschaftlicher Entwicklung verloren" und damit bewirkt, daß das von seinen Bodenschätzen und von der Tüchtigkeit seiner Bevölkerung so reich gesegnete Land heute zu den ärmsten der Welt gehöre. Mit der Aufhebung der Kollektivierung auf dem Lande bzw. dem Übergang zu familieneigenen Betrieben wurde Vietnam mit einem Schlag zum drittgrößten Reisexporteur der Welt (1989), nach dem es noch 1988 hatte hungern und 20 Jahre lang permanent Reis eingeführt werden müssen. – Vietnam erweist sich somit ebenfalls als ein Land, wo nicht *wirtschaftliche* Rahmenbedingungen, sondern selbst erzeugte, *politische* Blockaden „Entwicklung" verhindert haben; diese Blockaden werden durch die Reformen, welche auf eine stärkere Differenzierung zwischen Wirtschaft und Politik hinauslaufen, derzeit langsam, aber sicher beseitigt. Es gebe, so Weggel, einen wachsenden „Hunger" nach westlichem Wissen, nach moderner Wirtschaftsweise, Management, „Technologietransfer" und „Marktwirtschaft" – Begriffe, die spontan in jeder Diskussion auftauchen und es gebe niemanden mehr, der nicht erkannt hätte, daß sich „Revolution nicht essen läßt" und daß sich der Marxismus in Vietnam als Fehlschlag erwiesen habe (S. 587); siehe zum Thema „Metakonfuzianismus" auch *Oskar Weggel 1990:* Der Konfuzianismus des kleinen Mannes oder die Rückkehr zur Normalität. In: Ulrich Menzel (Hrsg.), Nachdenken über China. Frankfurt a. M.: Suhrkamp, S. 156–166, für China, wo seit den Reformen nach 1978 insbes. in der Landwirtschaft ein rasches Wirtschaftswachstum einsetzte; wie in Vietnam würden auch die Bauern in China eine enorme Produktivität entfalten – ein Volk mit solch günstigen wirtschaftsethischen Normen –, wenn man es nur gewähren ließe!

112 *John D. Martz 1994*: Problems of Conceptualization and Comparability in Latin America. In: Mattei Dogan/Ali Kazancigil (Hrsg.), Comparing Nations. Oxford/Cambridge: Blackwell, S. 239–259; auf die Arbeiten von Mansilla, Linz, Wiarda u. a. habe ich bereits verwiesen.

113 Typisch für solche Ansätze der Sammelband von *Rolf Hanisch/Rainer Tetzlaff (1981) (Hrsg.):* Staat und Entwicklung. Studien zum Verhältnis von Herrschaft und Gesellschaft in Entwicklungsländern. Frankfurt/New York: Campus, mit überwiegend neomarxistisch orientierten Beiträgen zum „kapitalistisch-peripheren Staat".

Mittelschichten, bürokratische Staatsklassen, besitzloses Landproletariat/urbanes Industrieproletariat etc.)[114] auch in ihrer je spezifischen Kombination und Ausprägung zwar notwendige, aber niemals hinreichende Bedingungen sein können, um länderspezifische Variationen in den Regionen zu erklären. Wir plädieren allerdings dafür, die kulturellen Faktoren in einen breiteren, *historischen Ansatz* zu integrieren[115].

Die BAIR-Staaten Südostasiens kannten nicht einmal die quasi-demokratischen Experimente vieler lateinamerikanischer Länder der sog. „liberalen Ära". Das autoritäre Erbe aus der japanischen Kolonial- und Besatzungszeit ist für die Nachkriegsentwicklung ebenso wichtig wie die Restriktionen aus der geopolitischen Situation und der daraus resultierenden großen Bedeutung des Militärs im Staatsapparat. Militarismus und repressives Staatshandeln beruhen also auf einem Zusammenspiel von institutionellen und soziokulturellen Faktoren. Die BAIR-Staaten behandelten die Arbeitskraft ihrer Länder repressiv, brauchten jedoch relativ wenig physische Gewalt[116]: Gewerkschaften auf nationaler Ebene waren überall verboten, die

---

114 *Clive Y. Thomas 1984:* The Rise of the Authoritarian State in Peripheral Societies. New York: Monthly Review Press, mit typischen „klassentheoretischen" Argumentationen.

115 Vgl. *Kathleen Thelen/Sven Steinmo 1992:* Historical institutionalism in comparative politics. In: Sven Steinmo/Kathleen Thelen/Frank Longstreth (Hrsg.), Structuring politics. Historical institutionalism in comparative analysis. Cambridge u. a.: Cambridge Univ. Press, S. 1–32.

116 Für manche Autoren stellt ein gewisses Niveau an physischer Gewalt eine „normale" Begleiterscheinung des Modernisierungsprozesses dar, insbes. im Zusammenhang mit „state-building", und dies sei im europäischen Entwicklungsprozeß ja nicht anders gewesen, so explizit die These von *Youssef Cohen/Brian R. Brown/A. F. K. Organski 1981:* The Paradoxical Nature of State Making: The Violent Creation of Order. In: American Political Science Review 75: 901–910: „The fact is, that collective political violence, in and of itself, indicates neither order nor decay. To equate increasing violence with increasing political decay is to adopt an undialectical, historically inaccurate conception of the process of national state making. National state making is a historical process characterized by the creation of political order at a new spatial and institutional level. It involves the redistribution of the political control of power resources away from subnational collectivities and polities toward the central state apparatus. Historically, this centralization of power resources is a violent process which, if successful, leads to the creation of ‚order' at a new, more expanded level. In this case, then, violence can be seen as indicating a progression toward a political order of a qualitatively different kind rather than as political decay. The task is, therefore, one of correctly interpreting the significance of collective violence in the new states" (S. 902). Wie jedoch die statistische Korrelation der Autoren zwischen dem „Niveau der physischen Gewalt" und „Wirtschaftswachstum" zeigt, besteht ein Zusammenhang, der ziemlich eindeutig darauf hinweist, daß Wirtschaftswachstum eher dann zu verzeichnen ist, wenn das Gewaltniveau niedrig ist; Wirtschaftswachstum setzt somit einen Staat voraus, der imstande ist, das Gewaltniveau in der Gesellschaft drastisch zu senken. Genau dies vermag der „neopatrimoniale Staat" oder „schwache Staat" nicht, und deshalb sind diese Länder zugleich „zones of war", so *Kalevi J. Holsti 1996:* The state, war, and the state of war. Cambridge: Cambridge Univ. Press.

Arbeitsbedingungen hart (in Südkorea z. B. gab es eine 52-Stunden-Woche), die Löhne niedrig[117], insbesondere für Frauen: Frauen verdienten in der Textilbranche z. T. nur ein Zehntel der Löhne von Frauen in den USA bei mindestens gleicher, wenn nicht höherer Produktivität[118]: „Disciplined, efficient, cheap labor is a fundamental factor in the process of development of the Asian NICs."[119] Mit Ausnahme von Singapur gab es in diesen Ländern auch fast keine staatliche Sozialpolitik[120]: In Taiwan verließ man sich auf die alten Verbindungen zum Bauernhof, in Südkorea hatten die Unternehmen betriebliche Infrastrukturen zu schaffen.

Die BAIR-Staaten vernachlässigten zwar die Sozialpolitik, nicht aber die Bildungspolitik: Taiwan hatte pro 1000 Einwohner mehr Ingenieure als alle anderen Länder der Welt – vielleicht mit Ausnahme von Japan –, jedenfalls bildete Taiwan – bezogen auf die Population – um 50 % mehr Ingenieure aus als die USA. Die Zahl der taiwanesischen Technikstudenten an ausländischen Universitäten verdoppelte sich ab 1968 alle paar Jahre[121]. In Südkorea konnten Anfang der 1990er Jahre bereits 95 % der Jugendlichen eine 12jährige Schulausbildung abschließen, obwohl die offizielle Schulpflicht nur 6 Jahre beträgt: „Die ausgezeichnete Grund-

---

117 In den meisten Ländern gab es bzw. gibt es eine Kombination von festgesetztem Mindestlohn und betrieblichen Zulagen, „performance-based bonuses", so die Weltbank, und dies habe es den Betrieben erlaubt, sehr flexibel auf Ertragsschwankungen zu reagieren, siehe *World Bank 1993:* The East Asian Miracle, a. a. O., S. 270.

118 Gleichzeitig bot aber die Fabrikarbeit die Chance, der Enge des patriarchalischen Haushaltes zu entkommen – also traditionalen Zwängen der „Kultur", von welcher oben die Rede war. Erstaunlicherweise gibt es in den ostasiatischen Ländern relativ geringe geschlechtsspezifische Einkommensdisparitäten, so *Vinod Ahuja et al. 1997:* Everyone's Miracle? A. a. O., Bildung spielt jedoch eine große Rolle, und zwar sowohl für die Einkommenschancen als auch für andere, entwicklungspolitische Faktoren, etwa das generative Verhalten – wahrscheinlich hat der Faktor „Bildung" bei Mädchen ganz wesentlich das Bevölkerungswachstum langfristig gebremst und damit wiederum höhere „Investitionen" in das Kind erlaubt, Erziehung, Gesundheitsfürsorge, Bildung etc.

119 *Manuel Castells 1992:* Four Asian Tigers, a. a. O., S. 53.

120 *Vinod Ahuja/Benu Bidani/Francisco Ferreira/Michael Walton 1997:* Everyone's Miracle? Revisiting Poverty and Inequality in East Asia. Washington, D. C. : The World Bank. Wiederum eine auffällige Parallele zu Brasilien; in Singapur wurde dagegen eine geradezu vorbildliche Wohnungspolitik betrieben und die Staatsleitung ist – nach erfolgter Modernisierung der Infrastruktur – relativ früh dazu übergegangen, Billiglohnindustrien abzuschrecken bzw. deren Ansiedelung überhaupt zu verhindern; siehe *Hans Christoph Rieger 1991:* Die wirtschaftliche Entwicklungsstrategie Singapurs. Erfolge und politische Implikationen. In: Werner Draguhn (Hrsg.), Asiens Schwellenländer, a. a. O., S. 15–32.

121 *Alice Amsden 1985:* State, a. a. O., S. 97; siehe auch *Cal Clark 1987:* Economic Development in Taiwan: A Model of a Political Economy. In: Journal of Asian and African Studies XXII, 1–2: 1–15, insbes. S. 7 mit einer Tabelle zu „Improvement in Taiwan's Quality of Life", die Grundschulausbildung erfaßte 1979/80 bereits 99.7 % der Bevölkerung.

ausbildung der Koreaner dürfte ein Schlüsselelement für den wirtschaftlichen Erfolg des Landes sein."[122] Nur auf diesem Hintergrund könne man den rasanten Umstieg auf die jeweils neueste Technologie verstehen, so fast durchgängig die einschlägige Literatur[123] – also nicht nur *disziplinierte* Arbeitskraft, sondern auch *gebildete* Arbeitskraft, und eine solche ist nur zu haben auf einem relativ hohen Niveau der *allgemeinen* Bildungsgrade der Bevölkerung[124]. Dies könnte in der Tat mit „konfuzianischer Kultur" zu tun haben.

Die asiatischen BAIRs haben sich ihre je eigenen Staatsparteien geschaffen, mehr oder weniger regelmäßig Wahlen abgehalten, aber eine freie Opposition nicht geduldet. Gewerkschaften existierten praktisch keine, in Taiwan waren auch Streiks verboten, zumal sich das Land der offiziellen Doktrin nach noch immer im Kriegszustand befand. In Südkorea richteten die Militärs bei Demonstrationen in der Stadt Kwangju 1980 ein Blutbad an, bei dem mehrere hundert Menschen das Leben verloren. Zwei Jahre zuvor hatte aber der Chef des Geheimdienstes (KCIA) den eigenen Staatspräsidenten erschossen. Wie in Brasilien dürfte sich der Geheimdienst in so hohem Maße verselbständigt haben, daß er selbst von den Militärs nicht mehr voll kontrollierbar war. Dies deutet auf innere Friktionen in der Staatsleitung hin und bestätigt die allgemeine Beobachtung, daß Militärs auf die Dauer nicht regieren können, ohne ihre innere Einheit zu gefährden[125]. In Chile konnte Pinochet nur deshalb so lange diktatorisch regieren, weil er das Militär von der Staatsleitung fernhielt (und sich auch des Geheimdienstes bediente, um die militärischen Eliten zu überwachen). In Brasilien begann der Prozeß der *abertura* auf dem Hintergrund von Konflikten *innerhalb* der Militärs (bzw. ebenfalls als Konflikt zwischen Geheimdienst und Regierung), und in Argentinien konnten die Generäle ihre Konflikte und Rivalitäten nicht einmal im Kriegszustand begraben. Ähnlich konfliktreich dürfte die Situation zu Beginn der 1980er Jahre in Taiwan und Südkorea geworden sein, also lange bevor die wochenlangen Demonstrationen in Südkorea 1987 den Übergang zur Demokratie einleiteten.

---

122 *Dirk Messner 1994:* Republik Südkorea, a. a. O., S. 191.

123 Und so auch die *World Bank 1993:* The East Asian Miracle, a. a. O., S. 43 ff.

124 *Nancy Birdsall/Richard Sabot 1994:* Inequality, Exports and Human Capital in East Asia: Lessons for Latin America. In: Colin I. Bradford (Hrsg.), Redefining the State in Latin America. Paris: OECD, S. 153–172; die Autoren betonen – wie auch die World Bank 1993–, daß in den meisten lateinamerikanischen Ländern viel zuviel Ressourcen für die *höheren* Bildungsstufen verwendet wurden, während die ostasiatischen Länder sehr viel nachdrücklicher die *allgemeinen* Bildungsniveaus gefördert haben und sehen darin einen wesentlichen Unterschied auch für den ökonomischen Erfolg.

125 So schon grundsätzlich *Samuel P. Huntington 1957:* The Soldier and the State. Cambridge, Mass./London: Belknap; ich komme im Kapitel 4 darauf zurück; für die Turbulenzen in Südkorea nach der Ermordung Parks siehe *Norman A. Graham 1991:* The Role of the Military in the Political and Economic Development of the Republic of Korea. In: Journal of Asian and African Studies XXVI, 1–2: 114–131, hier insbesondere S. 119.

Wir hatten oben festgestellt, daß autoritäre Systeme wegen ihres „ausschließenden" Charakters ein strukturelles Legitimationsdefizit aufweisen. Das bleibt zwar grundsätzlich richtig, dennoch müssen wir hier eine modifizierende Korrektur oder Ergänzung anbringen: Die BAIRs Südostasiens waren keine Kleptokratien (wie in neopatrimonialen Systemen), sondern *developmental states* im strikten Sinn des Begriffs[126]. Wir hatten auch gesehen, wie arm die Bevölkerungen der BAIR-Länder nach dem Zweiten Weltkrieg noch waren, z. T. ärmer als in Ländern Lateinamerikas oder sogar Afrikas. *Die Politik des BAIR-Staates hat entscheidend dazu beigetragen, daß sich das Wohlstandsniveau der Länder vervielfacht hat.* Trotz des enormen Wirtschaftswachstums weisen die NICs einen GINI-Index auf, der eher den westlichen Industrieländern entspricht – Taiwan wäre etwa mit den Niederlanden vergleichbar, zumindest was das Niveau der sozioökonomischen Ungleichheit betrifft. Auch nach den *Human Development Indices* schneiden die asiatischen NICs relativ gut ab[127].

Wir können daraus schließen, daß sich die BAIR-Staaten über drei Jahrzehnte hindurch primär über *Performance* legitimiert haben[128], also über spürbare Verbesserungen in den Lebensbedingungen der Menschen, und daß der Existenz von Parteien und Wahlen eher eine geringe Bedeutung zukam. Seit Max Weber wissen wir, daß Legitimation mit „Herrschaft" zu tun hat. Heute würden wir das etwas anders ausdrücken und formulieren: *Legitimation bedeutet: generalisierte Akzeptanz autoritativ gesetzter, kollektiv verbindlicher Entscheidungen.* Wann immer autoritativ getroffene Entscheidungen des Staates seitens des „Publikums" akzeptiert werden, wird zugleich Legitimation erzeugt. Was die Politik*inhalte* betrifft, bestand in den BAIR-Staaten offenbar wenig Dissens – die Regierungen hatten ja Erfolg[129]!

---

126 *Adrian Leftwich 1994:* Governance, the State and the Politics of Development. In: Development and Change 25: 363–386, sowie *Adrian Leftwich 1995:* Bringing Politics Back In: Towards a Model of the Developmental State. In: The Journal of Development Studies 31: 400–427.

127 *Vinod Ahuja et al. 1997:* Everyone's Miracle? World Bank, a. a. O., allerdings gibt es neuerdings Tendenzen zu größerer sozioökonomischer Ungleichverteilung (insbes. in Thailand), so der Bericht; die Einkommensgefälle zwischen Stadt und Land sowie zwischen bestimmten Regionen werden wieder größer, auch in China, siehe S. 29.

128 *World Bank 1993:* The East Asian Miracle, a. a. O.: „Whatever strategy the leaders of the HPAE governments selected to answer the basic challenge of legitimacy, they included a *principle of shared growth*. The leaders hoped that rapid, widely shared improvements in economic welfare would bring legitimacy" (S. 157, Hervorhebung im Original).

129 Legitimation über Performance ist auch Teil der Theorie des *developmental state* von Johnson, Castells, Cumings, Wade, Leftwich u. a., es wird in dieser Literatur allerdings m. E. zuwenig beachtet, daß Legitimation eine schärfere Differenzierung zwischen dem „Staat" (im Sinne eines institutionellen Komplexes) und dessen „Umwelt" (im Sinne einer Sphäre politischer Kommunikation, die nicht Teil des Staates ist, aber sich auf diesen bezieht). Auf genau diese Differenz werden wir im dritten Teil eine Theorie *demokratischer* Systeme aufbauen.

Während der Erfolgsjahrzehnte ist in diesen Ländern jedoch eine neue Generation herangewachsen, welche die Armut der Nachkriegsjahre nicht mehr selbst erlebt hat und die den erreichten Lebensstandard gewissermaßen als „normal" empfindet. Diese Generation weist überdies, wie wir sahen, ein viel höheres Bildungsniveau auf und hat daher keine Probleme, über die Massenmedien an der politischen Öffentlichkeit zu partizipieren, zumal das Versorgungsniveau der Haushalte mit den neuen Kommunikationstechnologien ebenfalls sehr hoch geworden ist, wird doch die Technologie im eigenen Lande produziert. Diese neuen Kommunikationstechnologien respektieren auch keine nationalen Grenzen mehr und deswegen büßten die einzelstaatlichen Formen der Zensur oder anderer Formen der Knebelung der Presse an Wirkung ein[130]. Kurzum: die BAIR-Staaten gerieten in eine Legitimationskrise, weil die neue Generation den *autoritären Modus der Entscheidungsprozesse* nicht mehr zu akzeptieren bereit war. Oppositionspolitiker und Oppositionsparteien haben dann im wesentlichen durch ihre bloße Existenz dazu beigetragen, die Legitimationsproblematik zu verschärfen, aber *bewirkt* haben sie den Übergang zur Demokratie weder in Taiwan noch in Südkorea, dazu waren sie zu schwach und auch intern zu zerstritten (z. B. die beiden Kims in Korea)[131]. – Der Übergang zur Demokratie ist hier eigentlich nicht mehr das Thema, sondern Gegenstand

---

130 *James N. Rosenau 1990:* Turbulence in World Politics. A Theory of Change and Continuity. Princeton, N. J.: Princeton Univ. Press; für den Demokratisierungsprozeß in Südkorea z. B. war die Aufmerksamkeit der Weltöffentlichkeit im Zuge der Vorbereitung für die Olympischen Spiele 1988 in Seoul ein wichtiger Faktor, siehe *James Cotton 1989:* From Authoritarianism to Democracy in South Korea. In: Political Studies XXXVII: 244–259, insbes. S. 252 f.; *Sung-joo Han 1989:* South Korea: Politics in Transition. In: Larry Diamond/Juan J. Linz/Seymour Martin Lipset (Hrsg.), Vol. 3: Asia, a. a. O., S. 267–303; siehe auch *Manfred Pohl 1993:* Südkoreas Demokratisierungsbewegung von 1987. In: Rainer Tetzlaff (Hrsg.), Perspektiven der Demokratisierung in Entwicklungsländern, a. a. O., S. 139, und in diesem Band der Beitrag von *Oskar Weggel 1993:* Demokratisierung in Taiwan, S. 127–138, insbes. S. 134 ff. zum hohen Bildungsniveau in Taiwan sowie das dichte „Massenkommunikationsnetz" mit drei Fernsehsendern, 33 Rundfunkanstalten mit 186 Sendeanstalten und einer der höchsten Leserdichten der Welt, S. 137 zum „Wertewandel" einer neuen Generation in einer „konfuzianischen Ordnung"; *John Highley/Tong-yi Huang/Tse-min Lin 1998:* Elite Settlements in Taiwan. In: Journal of Democracy 9: 148–163 zu den schwierigen Verfassungsreformen im Zuge des Demokratisierungsprozesses; auch hier war offenbar die Kompromißbereitschaft der konfligierenden Eliten wesentlich vom Druck der öffentlichen Meinung (einschließlich der internationalen) beeinflußt; zu Südkorea siehe auch *Mark B. M. Suh 1993:* The Long March Toward Democracy: Assessment of the Political Modernization in the Republic of Korea. In: Internationales Asienforum 24: 57–74.

131 Umso erstaunlicher der Wahlerfolg des Oppositionspolitikers Kim Dae Jung, aber: „The media played a role of unprecedented prominence in 1997, and will probably only grow more important. Television, perhaps inadvertently, became a major force", so David I. Steinberg 1998: Korea: Triumph amid Turmoil. In: Journal of Democracy 9: 76–90, hier S. 80.

des dritten Teils des Buches. Wir wollen daher hier nur nochmals das südostasiatische BAIR-Modell resümieren.

Merkmale des bürokratisch-autoritären Staates in Südostasien nach Bruce Cumings:

- relative state autonomy[132]
- central coordination
- bureaucratic short- and long-term planning[133]
- high flexibility in moving in and out of industrial sectors
- private concentration in big conglomerates
- exclusion of labor
- exploitation of women
- low expenditure on social welfare
- and, in prewar Japan and contemporary Korea and Taiwan, militarization and authoritarian repression.[134]

---

132 Siehe zu diesen Punkten auch Kap. 11 in *Robert Wade 1990:* Governing the Market, a. a. O., S. 370 ff.: „Improving State Effectiveness".

133 *Robert Wade 1990:* Governing the Market, a. a. O., S. 371: „*Establish a ‚pilot agency' or ‚economic general staff' within the central bureaucracy whose policy heartland is the industrial and trade profile of the economy and its future growth path.* For an industrial policy to be effective one or two agencies should steer the formulation and application of the policy instruments. Taiwan, Korea, and Japan have all used the ‚few agencies' model, in contrast to the ‚many agencies' model of the United States and Great Britain" (Hervorhebung im Original); DASP in Brasilien wäre ein weiterer Beleg für den Erfolg einer solchen Strategie, welche Wade empfiehlt.

134 *Bruce Cumings 1987:* The Origins and Development of the Northeast Asian Political Economy: Industrial Sectors, Product Cycles, and Political Consequences. In: Frederic C. Deyo (Hrsg.), a. a. O., S. 81; siehe auch *Meredith Woo-Cumings 1994:* The „New Authoritarianism" in East Asia. In: Current History 93: 413–416, mit einer ganz ähnlich Darstellung der Merkmale; etwas kritischer, was die Rolle des Staates betrifft, der Beitrag von *Eunjeung Lee 1993:* Autoritäre Herrschaft und wirtschaftliche Entwicklung in Südkorea. Rückblick und Ausblick. In: Internationales Asienforum 24: 75–90; siehe dagegen die m. E. überzeugendere Argumentation von *Robert Wade 1993:* The Visible Hand: The State and East Asia's Economic Growth. In: Current History 92: 431–440. In der ökonomischen Literatur gibt es zwei oder drei verschiedene Betrachtungsweisen zur Erklärung des Erfolgs der Tiger-Staaten, siehe *Robert Wade 1990:* Governing the Market, a. a. O., S. 22 f.: erstens, die „Free Market (FM) Theory" der neoklassischen Schule, zweitens die „Simulated Free Market (SM) Theory", nach welcher zwar die Rolle des Staates nicht geleugnet wird, aber – so die Theorie – diese habe sich darauf beschränkt, Marktprozesse lediglich zu simulieren; drittens die „Governed Market (GM) Theory", nach welcher der Staat den Industrialisierungsprozeß in den entscheidenden Anfangsphasen *initiiert* habe, ganz ähnlich wie Chalmers Johnson dies für Japan im Sinne eines „capitalist developmental state" Modells entwickelt habe;

Diese Merkmalskombination entspricht auch weitgehend der Modellbildung zum „Entwicklungsstaat" bei Autoren wie Chalmers Johnson, Robert Wade, Adrian Leftwich u. a. Abschließend soll nochmal die Frage aufgegriffen werden, warum diese Systeme *autoritär* waren:

> Why are such political systems normally authoritarian? The first and most obvious reason is to achieve political stability and long-term predictability of the system. Continuity of the government may be achieved by explicit authoritarianism or by a rigged system that nonetheless achieves a monopolization of political power. Such quasi-authoritarian political monopolies are disappointing to liberals, but it should be understood that they are ultimately legitimated not by their ideological pretensions, as in Leninist systems, but by their results. Also, the criterion here is stability, for which authoritarianism is only a means. „Assured political stability (in Korea)" ... tended to lengthen time horizons and made manufacturing a much more feasible alternative to commerce as a field of entrepreneurial activity.[135]

Die Gewährleistung von *politischer Stabilität* war zweifellos eine der wichtigsten Leistungen der BAIRs für den wirtschaftlichen Erfolg der NICs, aber ich würde – wie oben schon am Beispiel Brasiliens – doch darauf bestehen, daß das primäre Projekt autoritärer Systeme die *Modernisierung des Staatsapparates* war, u. d. h. 1. Aufbau einer disziplinierten und hochprofessionalisierten Armee, die auf Landesverteidigung ausgerichtet ist und aus diesem Grunde für repressive Zwecke in der Innenpolitik kaum mehr einsetzbar ist – jedenfalls nicht, ohne die Armee zu politisieren und damit ihr erreichtes Niveau der Professionalisierung wieder zu

---

siehe auch *Alice Amsden 1989:* Asia's Next Giant, a. a. O., S. 139 ff.: „The Failure of the Market Paradigm": „It is frustrating to model builders in ‚backward' countries to learn that Korea's success rests heavily on a strong state (one that is capable of implementing its own policies). It is frustrating because countries are ‚backward' mostly because their state is weak, an argument taken up in the first two chapters. The beauty of the market-conforming paradigm supposedly lies in its minimalist requirements of state activity. In principle, it promises industrial expansion if the state is strong enough merely to provide enough political stability for long-term investments, to point prices in the right direction, and then to exit", so Amsden S. 147; siehe auch *World Bank 1993:* The East Asian Mircale, a. a. O., S. 82 f. „The Neoclassical View" und „The Revisionist View" im Vergleich.

135 *Chalmers Johnson 1987,* S. 143; die enorme Bedeutung von politischer Stabilität als Rahmenbedingung für Investitionen und damit für Wirtschaftswachstum hatte schon *Samuel P. Huntington 1968:* Political Order in Changing Societies, a. a. O., erkannt; siehe dazu *Lee Sigelman 1979:* Understanding Political Instability. An Evaluation of the Mobilization – Institutionalization Approach. In: Comparative Political Studies 12: 205–228; für Lateinamerika siehe die interessante Fallstudie von *Silvio Borner/Aymo Brunetti/Beatrice Weder 1995:* Policy Reform and Institutional Uncertainty. The Case of Nicaragua. In: Kyklos 48: 43–64; das Beispiel zeigt allerdings auch, daß politische Stabilität *alleine nicht* genügt; Chile zwischen 1975 und 1985 wäre ein ähnlicher Fall.

gefährden; neben der Geheimpolizei muß daher der Staat die Polizei ausbauen, welche dann die Aufgaben der Kontrolle und Repression zu übernehmen hat[136]; 2. ein effizientes Steuersystem sowie geordnete, saubere und solide Staatsfinanzen; 3. ein sauberer[137], kompetenter und an universalistischen Normen orientierter Verwaltungsapparat; 4. eine hochmotivierte, ambitionierte, an Entwicklungszielen orientierte politische Elite für die Leitung des Staates. – Der *Regime*-Begriff der *Comparative-Politics*-Forschung hat sich überwiegend auf diesen vierten, letzten Aspekt bezogen, also auf die Art und Weise, wie die Staatsleitung organisiert ist und welches Personal die Ämter der Staatsleitung besetzt. Die Forschung zu den *politischen Systemen* sollte nicht nur in einem umfassenderen Sinne die „Institutionen des Staates" im Blick behalten, sondern auch die je spezifischen Beziehungen des Staates zu seiner gesellschaftlichen Umwelt.

Definieren wir den „Staat" als Einheit eines Komplexes von Institutionen, im wesentlichen die vier o. g. Institutionen, dann hat der Staat zweierlei Arten von „Umwelten": Erstens, den gesamten Bereich der *politischen* Kommunikation, welcher *nicht* in diesen Institutionen abläuft, also der gesamte Bereich der politischen Berichterstattung in den Massenmedien, die politischen Diskurse der Bürger, Demonstrationen, soziale Bewegungen, und dann natürlich der Organisationen von politischen Parteien und Interessenverbänden. Zusammen mit dem Staat definieren diese Bereiche (der politischen Öffentlichkeit und des Parteiensystems) das *politische System*. Zum zweiten befinden sich in der Umwelt des Staates (und auch natürlich in der Umwelt des politischen Systems) andere, an sich unpolitische Bereiche der Gesellschaft, nämlich die Religion, die Wissenschaft, die Wirtschaft, das Familienleben, die Kunst etc. Steigt die gesellschaftliche Komplexität in der Umwelt des Staates, dann muß der Staat entsprechend leistungsfähiger werden[138].

In Gesellschaften mit „neopatrimonialen Systemen" steigt zwar die gesellschaftliche Komplexität (Bevölkerungswachstum, internationale Wirtschaftsbeziehungen, moderne Kommunikationsmittel, Transfer von modernen Waffen etc.), aber die Leistungsfähigkeit des Staates hält nicht mit: die einsamen Entscheider an der Staatsspitze (personal Rule) treffen zu viele Fehlentscheidungen, weil sie als *individuelle* Intelligenz überfordert sind (ganz abgesehen vom Problem der charakterlichen Eigenschaften). *Klientelistische Politik* beruht auf persönlichen Beziehungen; selbst ein sehr kommunikationsfreudiger Mensch kann in einem Lande nur zu ganz wenigen Menschen eine *persönliche* Beziehung haben. Die personalistischen Netzwerke

---

136 Ihre Umstellung auf Servicefunktionen wird dann erst unter demokratischen Bedingungen erfolgen; siehe Kapitel 4.

137 *Jon S. T. Quah 1999:* Combating Corruption in South Korea and Thailand. In: Andreas Schedler/Larry Diamond/Marc F. Plattner (Hrsg.), The Self-Restraining State, a. a. O., S. 245–256.

138 Hinter diesen Ausführungen steht die Theorie einer funktional differenzierten Gesellschaft in der Version von Luhmann, siehe zuletzt *Niklas Luhmann 1997:* Die Gesellschaft der Gesellschaft. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.

klientelistischer Patronagepolitik schließen viel zu viele Menschen, sachliche Probleme, regionale oder soziale Issues etc. aus, d. h., sie sind in viel höherem Maße Ausschluß- als Einschlußsysteme. *Korruption*, die Ausnutzung von Renten etc. treibt die *stratifikatorische* Differenzierung voran, nicht die *funktionale* Differenzierung, wie sie für die moderne Gesellschaft typisch ist. Der neopatrimoniale Staat operiert im wesentlichen im Eigeninteresse, arbeitet für seine eigene Selbsterhaltung, schlittert damit unweigerlich in die Krise und reißt schließlich die anderen gesellschaftlichen Bereiche mit in die Tiefe.

Aus entwicklungstheoretischer Sicht könnten wir nun sagen, autoritäre Systeme sind ein Projekt zur Überwindung des Neopatrimonialismus samt seinen Leistungsbeschränkungen und Entwicklungsblockaden, die er seiner gesellschaftlichen Umwelt auferlegt. Die Staatsleitung in *autoritären* Systemen wird durch die Existenz von beratenden und entscheidenden *Gremien* entpersonalisiert und leistungsfähiger[139], klientelistische Politik muß durch die Bildung *formaler Organisationen* ersetzt werden[140], politische Parteien, Gewerkschaften etc. sind nun das funktionale Äquivalent, d. h. ersetzen die alten Patronagestrukturen in der Interaktion mit den Bürgern – beruhen auf Massenmitgliedschaften, nicht auf Einzelkommunikationen (siehe die Diskussion um den autoritären Korporatismus in Lateinamerika). In der Armee und der Bürokratie werden die hierarchischen Organisationsstrukturen profiliert, Rekrutierungs- und Aufstiegskriterien formalisiert und leistungsabhängiger gemacht, die Kontrollen verschärft etc.

Diese Modernisierung des Staates an sich selbst erfolgt jedoch unter spezifischen Rahmenbedingungen, nämlich unter der Existenz von modernen Kommunikationstechnologien und einer hochpolitisierten gesellschaftlichen Umwelt – so jedenfalls die Situation in Lateinamerika in den 1950er und 1960er Jahren; auch in zahlreichen asiatischen Ländern gab es mehr oder weniger breite politische Bewegungen, die für einen „sozialistischen Weg" kämpften. – Die autoritären Systeme haben überall das Niveau der Politisierung drastisch heruntergefahren, indem sie die Artikulationsmöglichkeiten in der politischen Öffentlichkeit repressiv einschränkten und gewisse Strömungen der Opposition überhaupt kriminalisierten (in erster Linie Kommunisten). Dies ergibt dann einen Sinn und hat eine gewisse Berechtigung, wenn damit Zeit gewonnen werden soll für die Modernisierung der Staatsorganisation, welche wiederum nur gelingt, wenn der Staat eine relativ starke Distanz zu den einflußrei-

---

139 *Sung Deuk Hahm/L. Christopher Plein 1995:* Institutions and Technological Development in Korea. The Role of the Presidency. In: Comparative Politics: 55–75, zu den zahlreichen Gremien in Südkorea; der Erfolg der staatlichen Wirtschaftsbürokraten war aber auch abhängig von relativ hohen Managementfähigkeiten der Top Elite in den *chaebols*, siehe *Alice H. Amsden 1989*, Asia's Next Giant, a. a. O., S. 168 f.; die Wirtschaftsbürokratie in Taiwan wird dargestellt von *Robert Wade 1990:* Governing the Market, a. a. O., Kap. 7, S. 195 ff.

140 *Robert A. Kaufman 1977:* Corporatism, Clientelism, and Partisan Conflict: A Study of Seven Latin American Countries. In: Malloy (Hrsg.), a. a. O., S. 114; für Mexiko siehe die Beiträge im selben Band von Purcell und Purcell sowie von Evelyn Huber.

chen, traditionalen Gruppen aufbaut[141]; nur so gewinnt der Staat die Autonomie, welche für den *developmental state* charakteristisch ist, d. h., erst dann kann der Staat aktiv etwas tun für die weitere Modernisierung der Wirtschaft und anderer gesellschaftlicher Bereiche.

Man wird hier an den alten Grundsatz der Modernisierungstheorie erinnert, der besagt, zuerst müsse „political development" (z. B. „Institutionalisierung" im Sinne von Huntington 1968) erfolgen, um danach „politics of development" erfolgreich auf den Weg bringen zu können[142]. Die NICs in Südostasien haben bewiesen, daß beide Prozesse nahezu parallel laufen können. In manchen anderen asiatischen Ländern mit autoritären Zügen des politischen Systems ist dies nicht gelungen. In Chile hat das Regime unter Pinochet zwar mit eiserner Hand die Politisierung der Wirtschaft gezügelt und eine orthodox-liberale Wirtschaftspolitik durchgesetzt; mit Zügeln kann man zwar bremsen, aber nicht anschieben, hat einmal ein prominenter Kritiker dieser Wirtschaftspolitik gemeint. In Argentinien und Mexiko ist die Modernisierung des Staatsapparates auf halbem Wege steckengeblieben. Dasselbe gilt in Asien für Indonesien, Thailand und Malaysien. Diese Länder oszillieren zwischen Neopatrimonialismus und Autoritarismus, und deswegen bleiben ihnen die entscheidenden Modernisierungserfolge der NICs verwehrt. Manchen Einschätzungen zufolge stehen Mexiko und Malaysia dem neopatrimonialen System näher als dem der autoritären der NICs[143].

Opfer an Menschenleben als Folge von repressiven Maßnahmen sind auch in autoritären Systemen selten zu rechtfertigen; alle anderen Opfer ergeben dann einen Sinn, wenn am Ende des Reformprozesses ein moderner, leistungsfähiger Staatsapparat steht. Ist dies der Fall, dann können Modernisierungsprozesse in den anderen Bereichen der Gesellschaft viel schneller ablaufen, als man bislang angenommen hat. Auch diese Verkürzung der zeitlichen *Dauer des Entwicklungsprozesses* mag manches Opfer rechtfertigen, wenn man bedenkt, wie viel menschliches Leid Unterentwicklung verursacht.

Mit vielen anderen Autoren rückt die hier vorgestellte (und noch voranzutreibende) Theorie den *Staat* in den Mittelpunkt des entwicklungstheoretischen Diskurses. Dies ist kein Zufall, steht doch der Staat im Zentrum eines *jeden* politischen Systems. Kollabiert der Staat, dann ist nicht nur keinerlei „Entwicklung" im positiven Sinne mehr möglich, sondern sind im Gegenteil Zerstörungen, Mord und Totschlag, Rechtlosigkeit, Herrschaft von Kriegs-

---

141 *Frances Hagopian 1994*: Traditional politics against state transformation in Brazil. In: Joel S. Migdal/Atul Kohli/Vivienne Shue (Hrsg.), State power and social forces, a. a. O., bezweifelt genau dies für Brasilien: „The military was no more successful at cleansing the political system of patronage politics than it was at purging the state of the traditional political elite."

142 Siehe dazu *Gabriel A. Almond 1987*: The Development of Political Development. In: Myron Weiner/Samuel P. Huntington (Hrsg.), Understanding Political Development. Prospect Heights, Ill.: Waveland Press, S. 437–490.

143 Neben der oben zitierten Literatur zu Mexiko und Malaysien siehe zum südostasiatischen Raum die Vergleichsstudie von *Richard F. Doner 1992*: Limits of State Strength. Towards an Institutionalist View of Economic Development. In: World Politics 44: 398–431.

abenteurern oder Warlords, also ein Hobbesscher Naturzustand, die unausweichliche Folge; dies kann man an Ländern, die einen „Staatskollaps" erlebt haben, gut studieren. Daher die These: *konsolidierte moderne Staatlichkeit ist die wichtigste entwicklungspolitische Bedingung für den Durchbruch zur modernen Gesellschaft*, einschließlich des Übergangs zur Demokratie[144]!

Nicht zufällig stehen daher in den folgenden Kapiteln des *zweiten Teils* wiederum die „Institutionen des Staates" im Mittelpunkt des Interesses, nun allerdings bezogen auf die *historische Entwicklung in Europa*. Die zentralen, forschungsleitenden Fragestellungen lauten: Was können wir aus den rezenten Fällen des Staatskollaps (Libanon, Somalia, Liberia, Afghanistan etc.) für die Staatstheorie lernen (zum Verhältnis von Macht und Gewalt)? Welche sind die wichtigsten Institutionen des Staates (warum diese und nicht andere)? Wie ist die auffällige Konvergenz in den Strukturen aller moderner Staaten zu erklären? Besteht zwischen den Institutionen des Staates ein *innerer* Zusammenhang? Wie sind die Modernisierungsprozesse im einzelnen historisch verlaufen? Kann man hierbei Parallelen und Ähnlichkeiten mit den Entwicklungsländern entdecken, und wenn ja, welche sind das?

---

144 Die jeweils individuelle Geschichte der einzelnen Länder spielt dabei eine nicht unerhebliche Rolle, siehe z. B. für Taiwan die Beiträge in *Gunter Schubert/Axel Schneider 1996 (Hrsg.):* Taiwan an der Schwelle zum 21. Jahrhundert. Hamburg: Mitteilungen des Instituts für Asienkunde 270; *Yu-Hsi Nieh 1993:* Taiwan im politischen Umbruch. In: Jahrbuch Dritte Welt 1994. München: Beck, S. 233–251.

KAPITEL 3

Macht und Gewalt – Zur Bedeutung des Gewaltmonopols des Staates

3.1 Das Problem der Gewalt – Gesellschaftstheoretische Bezüge

„Without the state, how is social order to be maintained?“[1] – Daß der „Staat“ grundsätzlich auf das Problem der Aufrechterhaltung von sozialer Ordnung bezogen ist, scheint die einzige These zu sein, über welche in der gesamten Staatstheorie – also über paradigmatische Orientierungen hinweg – Konsens besteht. Die *Begründung* dieser These erweist sich jedoch als schwieriger, als es auf den ersten Blick aussieht. Im Prinzip stehen hier zwei Theoriestrategien offen: Einmal diejenige des Thomas Hobbes, die wir als *logische* Begründung bezeichnen würden. Wir denken uns hypothetisch den Staat weg bzw. stellen uns vor, es gäbe keinen Staat, untersuchen die Konsequenzen, fragen – wie Charles Taylor – nach möglichen Alternativen zum Staat, und können dann zu der Einsicht gelangen, daß es unter bestimmten Rationalitätsbedingungen vielleicht doch keine vernünftige Alternative zum Staat gibt. Die verschiedenen vertragstheoretischen und Rational-Choice-Ansätze wären hier einzuordnen. – Die zweite Theoriestrategie wählt zunächst einen *empirischen* Ausgangspunkt: Man untersucht anhand von „Gesellschaften ohne Staat“ empirisch-phänomenologisch die Beschränkungen, welchen solche Gesellschaften unterliegen, fragt nach den gesamtgesellschaftlichen Dynamiken, die in der Geschichte immer wieder zur Entstehung des Staates[2] geführt haben und sieht dann im Vergleich, daß bestimmte „gesellschaftliche Errungenschaften“ nur unter der Be-

---

1 *Charles Taylor 1982:* Community, Anarchy and Liberty. Cambridge: Cambrigde Univ. Press.

2 Die Literatur zur „Entstehung des Staates“ konzentrierte sich überwiegend auf die Entstehung des *vormodernen* Staates, siehe nur *Robert L. Carneiro 1973:* Eine Theorie zur Entstehung des Staates. In: Klaus Eder (Hrsg.), Die Entstehung von Klassengesellschaften. Frankfurt: Suhrkamp, S. 153–174; *Elman R. Service 1977:* Ursprünge des Staates und der Zivilisation. Frankfurt: Suhrkamp; *Ronald Cohen/Elman R. Service (1978) (Hrsg.):* Origins of the State. Philadelphia: Institute for the Study of Human Issues; *Henri M. Claessen/Peter Skalnik (1978) (Hrsg.):* The Early State. The Hague u. a.: Mouton; *Robert L. Carneiro 1981:* The Chiefdom: Precursor of the State. In: G. D. Jones/R. R. Kautz (Hrsg.), The Transition to Statehood in the New World. Cambridge: Cambridge Univ. Press, S. 37–79; *Henri J. M. Claessen/Peter Skalnik (1981) (Hrsg.):* The Study of the State. The

dingung der Staatlichkeit der Politik möglich sind. Hier wären die historisch-komparativen Arbeiten[3] von Max Weber, S. N. Eisenstadt, R. Bendix, M. Mann u. a. einzuordnen[4].

Eine weitere, bislang noch wenig beachtete Möglichkeit bestünde darin, die rezenten Fälle von *Staatskollaps* empirisch auszuwerten und theoretisch zu reflektieren. Methodisch ließen sie sich wie Experimente in den Naturwissenschaften nutzen: Man nehme die betroffenen Länder, als ob sie – quasi wie in einem Reagenzglas – von der Umwelt isolierte Phänomene wären, betrachte den Staat als Variable, zerstöre den Staatsapparat vollständig und beobachte dann, wie sich das „System" verhält. Man wiederhole das Experiment an anderen Fällen so lange, bis man Regelmäßigkeiten entdeckt. Wir werden im Anschluß an die folgende kurze Skizze zum Rational-Choice-Ansatz etwas ausführlicher auf diese neue Chance zur empirischen Substantialisierung der Staatstheorie eingehen – gewissermaßen als Beitrag zur „Suche nach einer wirklichkeitsnahen Lehre vom Staat"[5].

Nach Michael Taylor gibt es zum Staat nur eine einzige Alternative, nämlich das, was er *community* nennt, also relativ kleine und mitgliederstabile Gemeinschaften, die jedoch nur dann „Communities" sind, wenn sie drei Merkmale *kombiniert* aufweisen: 1. shared values and beliefs, 2. direct and many-sided relations und 3. the practice of reciprocity[6]. Gemeinschaften dieser Art sind zwar – politisch gesehen – anarchisch strukturiert, weil ihnen eine zentrale Ordnungsgewalt fehlt, aber sie sind dennoch imstande, das Problem der Aufrechter-

---

Hague/Paris/New York: Mouton; *Henri J. M. Claessen/Pieter van de Velde (1981) (Hrsg.):* Development and Decline. The Evolution of Sociopolitical Organization. South Hadley, Mass.: Bergin and Garvey; *Ronald Cohen/Judith D. Toland (1988) (Hrsg.):* State Formation and Political Legitimacy. New York/Oxford: Transaction Books; *Stefan Breuer 1990:* Der archaische Staat. Berlin: Reimer.

3 *Sven Steinmo/Kathleen Thelen/Frank Longstreth (1992) (Hrsg.):* Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis. Cambridge: Cambridge Univ. Press, insbesondere der Einleitungsaufsatz von Thelen und Steinmo zur „paradigmatischen" Orientierung.

4 *Hannes Wimmer 1996:* Evolution der Politik. – Von der Stammesgesellschaft zur modernen Demokratie. Wien: WUV-Universitätsverlag; das Buch schließt an die o. g. Traditionslinie an, allerdings unter einem sehr weit gefaßten Blickwinkel des evolutionstheoretischen, also universalistisch orientierten Ansatzes im Sinne von Niklas Luhmann; siehe hier insbes. auch Kap. 7 „Die Entstehung des vormodernen Staates", S. 217 ff., im Unterschied zur Entstehung des *modernen* Staates, Kap. 9, S. 359 ff. Vgl. *Hannes Wimmer 1997:* Theorien zur Entstehung des Staates und des Rechts. In: Ernst-Joachim Lampe (Hrsg.), Zur Entwicklung von Rechtsbewußtsein. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 214–252.

5 So der Titel des Aufsatzes von *Hans-Hermann Hartwich 1987:* Die Suche nach einer wirklichkeitsnahen Lehre vom Staat. In: APuZ B46-47/87: 3–20.

6 *Charles Taylor 1982:* Community, Anarchy and Liberty, a. a. O., S. 92 f. Solche Gemeinschaften waren in segmentären Gesellschaften die Regel, konnten sich jedoch auch, so Taylor, in den staatlich organisierten „peasant societies" in den Peripherien erhalten, weil die staatliche Organisationsmacht hier kaum in Erscheinung trat. Wir sind diesem Phänomen bereits öfter begegnet.

haltung der sozialen Ordnung zu lösen, also auch ohne Staat. Sie verfügen über ein ganzes Arsenal von Sanktionen für Normverstöße, welches von der Anwendung physischer Gewalt, Ausschluß aus der Gemeinschaft, bis hin zu subtilen Formen des Angriffs auf das Ansehen der Person reicht[7]. „Soziale Ordnung" ist, so Taylor, ein „public good", d. h., es ist nicht teilbar/privatisierbar, und es kann im Normalfall niemand davon abgehalten werden, dieses Gut zu genießen; in „Communities" muß dieses Gut von allen gemeinschaftlich hergestellt werden und das bedeutet, auch Gemeinschaften dieser Art müssen das Free-rider-Problem lösen; das gelingt ihnen auch, weil ein Free-rider-Verhalten auf die Dauer nicht unentdeckt bleiben kann, zumal es ja direkt beobachtbar ist bzw. noch nicht durch die Unübersichtlichkeit der Sozialbeziehungen größerer Kollektive geschützt wird.

„Community" sei, so Taylor, eine *notwendige* Bedingung für Gesellschaften ohne Staat. Genau hierin liegt jedoch auch ihre unumgängliche *Beschränkung:* „Community" ist nur in zahlenmäßig kleinen Gemeinschaften möglich und wegen dieses relativ niedrigen inklusiven Niveaus der Sozialorganisation taucht das Problem der sozialen Ordnung *zwischen* den „Communities" rasch wieder auf. „Even if all the world were made up of genuine communities, this vision of voluntary confederal relations among them is as over-optimistic as the anarchists' expectations that social order within the community would present no very great problem. We have no grounds for believing that growing up and living in a community necessarily engenders a tolerant and cooperative disposition towards outsiders."[8]

Die *vertragstheoretische* Begründung des Staates scheitert an der Tatsache, daß ein Vertrag aller mit allen in größeren Kollektiven nur als *fiktiv* geschlossen unterstellt werden kann. Fiktive Verträge erzeugen jedoch keine Bindungswirkung – das können nur reale Verträge, und wird dies anerkannt[9], dann führt diese Argumentation nicht sehr weit. Etwas anders steht es um die Frage, ob nicht der *Markt* imstande wäre, die gewünschten „public goods" zu erzeu-

---

7 *Hannes Wimmer 1997:* Theorien zur Entstehung des Staates und des Rechts. In: Ernst-Joachim Lampe (Hrsg.), Zur Entwicklung von Rechtsbewußtsein. Frankfurt a. M.: Suhrkamp: 214–252, mit anschaulichem Material aus der Rechtsethnologie; eine Fortsetzung mit einem Blickpunkt auf die Fragilität der soziopolitischen Ordnung in Häuptlingstümergesellschaften sowie deren Überwindung durch den Aufbau einer staatlichen *Form der Politik* in archaischen Gesellschaften wäre nun zu finden in: *Hannes Wimmer 1998:* Macht, Recht und Gewalt in vormodernen Gesellschaften. Paper für die Tagung „Das historisch-genetische Verständnis der Normativität und Legitimität der gesellschaftlichen Ordnung", am ZiF (Bielefeld) vom 17.–20. Juni 1998, nun im Erscheinen in *Günter Dux/Frank Welz 2000 (Hrsg.):* Moral und Recht im Diskurs der Moderne. Zur Legitimation gesellschaftlicher Ordnung. Opladen: Leske + Budrich.

8 *Charles Taylor 1982:* Community, Anarchy and Liberty, a. a. O., S. 167.

9 So zum Beispiel von *Jean Hampton 1993:* The contractarian explanation of the state. In: William James Booth/Patrick James/Hudson Meadwell (Hrsg.), Politics and Rationality. Cambridge: Cambridge Univ. Press.

gen. Genau dies ist die These von Robert Nozick[10] – ausgehend von der Überlegung, im „Naturzustand“ würden sich „sovereignty entrepreneurs“ bilden, welche ihren Klienten oder Mitgliedern „Schutz und Sicherheit“ anböten. Aber das habe natürlich seinen Preis, und was ein Sicherheitsunternehmer von seinen Schützlingen verlangen könne, hänge nicht nur von den Produktionskosten ab, sondern auch von der Konkurrenz, und so entstehe über Preisvergleiche der „Konsumenten“ ein realer Markt, der für die kostengünstigste Lösung des Sicherheitsproblems sorge. Wie auf anderen Märkten gebe es auch hier weniger effiziente und effizientere Unternehmer, und so komme ein Konzentrationsprozeß in Gang, der mit einiger Wahrscheinlichkeit in die Monopolstellung eines Einzelunternehmers münden würde – das Gewaltmonopol wäre entstanden, und zwar auf der kostengünstigsten Basis! Eine zentral geführte Diktatur komme billiger als die Herrschaft lokaler Kriegsherrn, so auch die Schlußfolgerung der Überlegungen von Mancur Olson[11].

Wie üblich mit den Rational-Choice-Ansätzen, enthält auch dieser ein Körnchen Wahrheit, hält jedoch insgesamt einer empirischen Überprüfung nicht stand[12]. An den Fällen von Staatskollaps läßt sich dies ganz gut zeigen. Die Fragen an die Empirie sind also: Welche Konsequenzen sind mit dem Zusammenbruch jeglicher Staatlichkeit verbunden? Welche Ursachen haben zum Staatskollaps geführt bzw. wie stellt sich uns ex post der Zerfallsprozeß dar? Kann man die von der Rational-Choice-Theorie unterstellte „rationale Logik“ entdecken, nach welcher über die Konkurrenz von „Kriegsunternehmern“ wieder ein „Minimalstaat“ (im Sinne der Sicherung des Gewaltmonopols) entsteht? Was können wir aus den Fällen des Staatskollapses für die *Staatstheorie* lernen? – Wir werden im folgenden versuchen, die Empirie am Beispiel des Libanon sowie einiger afrikanischer Länder möglichst knapp darzustellen und wenden uns dann – nach einer Kritik des „Minimalstaates“ (im Sinne von Nozick) – den wesentlichen Institutionen des Staates aus der europäischen, historischen Perspektive zu.

---

10 *Robert Nozick 1974:* Anarchy, State and Utopia. BasicBooks.

11 *Mancur Olson 1993:* Dictatorship, Democracy and Development. In: American Political Science Review 87: 567–576.

12 So auch *Michael Baurmann 1996:* Der Markt der Tugend. – Recht und Moral in der liberalen Gesellschaft. Tübingen: Mohr, insbes. S. 224 f., S. 268, eine „ökonomische Theorie sozialer Ordnung“ lasse sich „letzten Endes nicht retten“, obwohl sich Baurmanns Untersuchung hauptsächlich in der „ökonomischen Welt“ bewegt, also auf der Basis einer „ökonomischen Theorie der Politik“, vgl. auch S. 258 ff.

3.2 Das Phänomen des Staatskollapses in Entwicklungsländern

Die gewaltsamen Auseinandersetzungen im Libanon begannen 1975 aus einem komplexen Spannungsfeld von: traditionellen Ressentiments zwischen den 17 offiziell anerkannten Konfessionen, einer Revolte gegen den „politischen Konfessionalismus“[13] des Nationalpaktes von 1943 samt den darin etablierten mehr oder weniger korrupten Herrschaftspraktiken partikularistisch orientierter Patrone; wegen einer fehlenden Sozialpolitik entstand eine klassenkämpferische Protest- und Aufstandsbewegung im Lande, und zwar über konfessionelle Grenzen hinweg. In diesem Konfliktfeld spielte dann aber das kompromißlose Machtstreben einzelner Politiker (z. B. Kamal Joumblatt) eine mindestens ebenso große Rolle wie die innere Reflexion äußerer Ereignisse (Nahostkonflikt) – insbesondere die Anwesenheit von etwa einer halben Million palästinensischer Flüchtlinge sowie deren Bewaffnung und Militarisierung (finanziert durch die reichen arabischen Ölländer). Schließlich haben die führenden Politiker den Ernst der Lage bzw. die Schwäche des Staatsapparates nicht richtig und vor allem nicht rechtzeitig erkannt und haben es so verabsäumt, der inneren Militarisierung der Konflikte entgegenzuwirken. – Der Bürgerkrieg endete 1990 mit einem Souveränitätsverlust über weite Teile des Territoriums (*pax syriana* im Norden und Osten sowie die von Israel beanspruchte „Sicherheitszone“ im Süden), und statt eines Staatsapparates finden wir nun eine größere Anzahl lokaler Warlords. Theodor Hanf beschreibt die verworrene Situation des Jahres 1990 folgendermaßen:

> Der Libanon ist 1990 in eine Anzahl kleinerer Territorien zerfallen, die von unterschiedlichen militärisch-politischen Kräften beherrscht werden, teilweise in einer Art Kondominium mit Syrien, vor allem aber völlig verfeindet mit jedem Nachbarterritorium. In Tripoli und im äußersten Norden herrscht syrische Ordnung, in Tripoli bisweilen in Frage gestellt durch sunnitisch-fundamentalistische Bewegungen. Der christliche Norden unter den Frangies hat unter syrischem Patronat eine gewisse Autonomie behalten können, schätzt aber den syrischen Schutz gegen mögliche islamische Militanz aus Tripoli, mehr aber noch gegen den Todfeind weiter südlich, nämlich Geagea und seine Miliz. In der Bekaa hält die syrische Armee das Gleichgewicht zwischen verschiedenen schiitisch-islamischen Gruppen, Palästinensern und der christlichen Miliz Hobeikas, die sich vor allem auf Zahle stützt. Die Demarkationslinie zwischen den Gebieten der Forces Libanaises und der Armee Aouns gehören Mitte 1990 zu den „heißesten“ internen Grenzen. Südlich der alten „Grünen Linie“ befehden sich Amal und Hizbullah in Westbeirut und in den südlichen Vorstädten, hier mit den Syrern, weiter im Süden mit den Palästinensern als Schiedsrichtern. Joumblatts Drusen sorgen sich wegen der Gefahr des Eindringens von Schiiten oder Palästinensern in das von ihnen kontrollierte, seit 1983 unterbevölkerte Gebiet. In Saida teilen sich die sunnitischen Volksnasseristen die Macht mit Ara-

13 *Volker Perthes 1993:* Libanon. In: Nohlen/Nuscheler (Hrsg.), Handbuch, Bd. 6, S. 431–449.

fats PLO, die in den Palästinenserlagern am Stadtrand ihre militärische Infrastruktur in beträchtlichem Umfang wiederhergestellt hat. Im Hinterland herrscht die Amal-Miliz; das „Come-back" der ihr verhaßten Palästinenser hat sie nicht verhindern können, weil Hizbullah für sie zu einer größeren Gefahr geworden ist. Schließlich sind die Demarkationslinien des Gebietes der „Südlibanesischen Armee" Lahads und der israelischen „Sicherheitszone" zum Tummelplatz all der Organisationen geworden, die sich weiterhin die Befreiung Palästinas mit militärischen Mitteln zum Ziel setzen.[14]

Staatszerfall und Bürgerkrieg[15] sind also zwei Seiten derselben Medaille. Was waren die entscheidenden Ursachen für den Staatszerfall, bzw. was waren die Faktoren, welche den Verlauf des anschließenden Bürgerkrieges im Libanon bestimmten?

Ursachen des Staatszerfalls im Libanon:

1. Die Aufrüstung der Konfliktparteien mit modernen Waffen,
2. der Zerfall der inneren Einheit der regulären libanesischen Armee,
3. die Auflösung der – zeitweise entlang religiöser Linien gebildeten – kompakten Kampfformationen (Zerfall der Kommandostrukturen) und erbitterte Kämpfe *innerhalb* derselben[16],

---

14 *Theodor Hanf 1990:* Koexistenz im Krieg. Staatszerfall und Entstehen einer Nation im Libanon. Baden-Baden: Nomos, S. 751.

15 Generell dazu *Kalevi J. Holsti 1996:* The state, war, and the state of war. Cambridge: Cambridge Univ. Press. Die Frage ist natürlich, ob man nach einem vollständigen Staatskollaps überhaupt noch von einem „Bürgerkrieg" im üblichen Sinne sprechen kann; Holsti verwendet den Ausdruck „war of the third kind" im Anschluß an *Edward Rice 1988:* Wars of the Third Kind: Conflict in Underdeveloped Countries. Berkeley: Univ. of California Press und *Martin van Crefeld 1991:* The Transformation of War. New York: The Free Press. Siehe zur Problematik *Peter Waldmann 1997:* Bürgerkrieg – Annäherung an einen schwer faßbaren Begriff. In: Leviathan 25: 480–500, insbes. S. 480 f. zu den Merkmalen von Bürgerkriegen; in den meisten Definitionen wird doch davon ausgegangen, daß zumindest ein Teil der kämpfenden Gruppen eine „reguläre Armee oder sonstige Truppen im Dienste der Regierung" umfaßt; nach einem vollständigen Staatskollaps kann es aber per definitionem weder eine reguläre Armee noch sonstige Truppen im Dienste einer Regierung geben; dies ist auch mein Hauptproblem mit dem Beitrag von *Klaus Schlichte 1998:* Struktur und Prozeß: Zur Erklärung bewaffneter Konflikte im nachkolonialen Afrika südlich der Sahara. In: PVS 39: 261–281; Schlichte hat meines Erachtens eine noch zuwenig ausgearbeitete Theorie des „neopatrimonialen Staates", deshalb bekommt er die gefährliche Dynamik in Richtung „Staatskollaps" nicht in den Blick. – Einen knappen Überblick bietet auch *Wilfried von Bredow 1997:* Der normale Krieg. Beschreibungen, Analysen und Reflexionen zur Organisation zwischenmenschlicher Gewalt. In: Neue Politische Literatur 2: 330–351.

16 Wahrscheinlich haben *diese* Kämpfe mehr Schäden versursacht und Todesopfer gekostet als alle anderen Kämpfe zusammen, siehe *Theodor Hanf 1990*, Koexistenz im Krieg, a. a. O., S. 420.

4. die Unmöglichkeit konventioneller Kriegführung in manchen Gebirgsregionen und in den Städten (vor allem in Beirut), was den jeweiligen Verteidiger gegen Angreifer (sogar gegen einen ansonsten militärisch weit überlegenen) begünstigte.

Aus militärischer Sicht gab es im Libanon keine Sieger und Besiegte. Die großen Gewinner des Bürgerkrieges waren die Warlords[17] und ihre Milizen. Ursprünglich waren sie angetreten, um das Sicherheitsproblem ihrer jeweiligen Gruppen zu „lösen" – das Gefühl existentieller Bedrohung[18] war weit verbreitet, und daraus zogen die Warlords zu Beginn der Kämpfe ihre Legitimation; d. h., sie könnten im Sinne Nozicks als „security associations" oder Sicherheitsunternehmer betrachtet werden, aber der Marktmechanismus, den Nozick unterstellt, kam nicht zum Zuge, im Gegenteil: „Für die große Mehrzahl der Libanesen bedeutet dies in fast jedem Gebiet ein *Leben unter der Herrschaft einer Miliz.* Und dies ist, in unterschiedlichen Graden, eine *Willkürherrschaft.* Gab es in früheren Jahren noch eine gewisse Identifizierung der Libanesen mit ‚ihren' jeweiligen Milizen, so ist diese in den letzten Jahren fast völlig geschwunden. Gerade ihre wachsende Unpopularität aber hat die Milizen dazu geführt, noch härter zu regieren als zuvor. Auch die zunehmende Verarmung des Landes trägt dazu bei, daß die Finanzierung der Milizen aus dem jeweiligen Gebiet weit schwerer auf der Bevölkerung lastet als in früheren Jahren. ... Alle Milizen sind entschlossen, sich nicht nur gegeneinander, sondern auch gegen die Bevölkerung zu behaupten, die zu schützen sie vorgeben. Die Libanesen sind zu einem Volk von Geiseln geworden, zu Geiseln der jeweiligen Milizen."[19] – Nicht zu Unrecht hat Hanf die Situation des Libanon mit der „Landsknechtherrschaft" des 30jährigen Krieges verglichen; die Kriegsunternehmer lebten immer weniger *für* als *vom* Volke: Sie erhoben Abgaben, wo sie nur konnten; sie vergaben sogar Chancen auf militärische Siege, wenn Raub und Plünderung attraktiver erschienen; der Respekt vor Eigentums-

---

17 Auf die wichtigste Literatur zu den „Warlords" wurde oben bereits hingewiesen; siehe auch *Peter Waldmann 1997:* Bürgerkrieg, a. a. O., S. 494 f., und hier den Hinweis auf die Schwerpunktnummer der Zeitschrift „Der Überblick", Heft 2, 1995, welche den Warlords gewidmet ist.

18 „Bürgerkriege, um den ersten der Erklärungsfaktoren aufzugreifen, werden, im Unterschied zu externen Eroberungsfeldzügen, nicht primär um einen Zuwachs an Macht und Territorium geführt, sondern bei ihnen steht die unmittelbare Existenz der beteiligten Gruppen auf dem Spiel, ihre kollektive Identität und häufig auch ihr physisches Überleben. Daraus entspringen tiefe Gefühle der Irritation und Bedrohung, die in Haß und Wut gegen den Gegner umschlagen. Bürgerkriege sind Nullsummenkonflikte par excellence, das umstrittene Territorium ist begrenzt, man kann nur für sich verbuchen, was man der Gegenseite weggenommen hat", so *Peter Waldmann 1977:* Bürgerkriege, a. a. O., S. 484, und aus diesen Gründen werden Bürgerkriege brutaler geführt als völkerrechtlich regulierte Kriege zwischen Staaten.

19 *Theodor Hanf 1990:* Koexistenz im Krieg, a. a. O., S. 752; vgl. *Elisabeth Picard 1999:* Libanon – Die Wiederkehr des alten. In: François Jean und Jean-Christophe Rufin (Hrsg.), Ökonomie der Bürgerkriege. Hamburg: Hamburger Ed., S. 49–84.

rechten sank – ökonomisch gesehen stellte der Bürgerkrieg im Libanon eine Umverteilungsaktion größten Stils dar; das Leben von Zivilisten zählte für die Milizionäre nicht viel – die meisten Todesopfer forderten die Kämpfe ohnehin nicht unter den Milizionären, sondern von der Zivilbevölkerung. Das Ende der Kampfhandlungen trat ein, als die letzten Versuche für eine militärische Lösung gescheitert waren, die Ressourcen der Warlords sich zunehmend erschöpften und damit für *politische*, d. h. diplomatische Verhandlungen zugänglich wurden. Letztlich sorgte aber der *Staat* im Großteil des Libanon für Frieden und Ordnung, wenngleich nicht der eigene, libanesische Staat, sondern die syrische Armee.

Eines der erschütterndsten Schicksale der letzten Jahrzehnte erlebten die Menschen des kleinen afrikanischen Staates *Äquatorialguinea*. Die ehemalige spanische Kolonie an der Westküste Afrikas ist terriorial geteilt – das Land besteht im wesentlichen aus der Insel Bioko (früher Fernando Poo) mit der Hauptstadt Malabo und dem Festlandteil am Rio Muni, so daß die Integration der beiden Landesteile zum Zeitpunkt der Unabhängigkeit (1968) zweifellos vor schwierige Probleme stellte. Bioko besaß aufgrund günstiger klimatischer Bedingungen eine blühende Landwirtschaft, vor allem ertragreiche Kakaoplantagen, eine einsetzende Industrie (Schokolade, Seife etc.), eine der höchsten Literalitätsraten Afrikas (über 90 %) und ein Pro-Kopf-Einkommen, das höher lag als in 19 Provinzen des spanischen Mutterlandes: „The future seemed bright ...“[20] Der Festlandteil dagegen war von Spanien arg vernachlässigt worden: Die Bauern produzierten als Cash-crop zwar etwas Kaffee, großteils war die Landwirtschaft jedoch auf dem Niveau der Subsistenzwirtschaft verblieben; einige spanische Firmen besaßen Lizenzen zur Abholzung der Regenwälder; an Infrastruktur gab es nicht viel, die koloniale Verwaltung war rudimentär geblieben, das Literalitätsniveau äußerst gering etc. Die Bevölkerung der „Fang“ am Rio Muni war weitgehend eine „segmentäre Gesellschaft“ geblieben.

In den Jahren zwischen 1963 und 1968 scheiterten mehrere Anläufe für eine einheitsstaatliche Verfassung: Die Bewohner der Insel wehrten sich gegen eine staatliche Integration mit dem Festland, weil sie eine dauerhafte Majorisierung durch die Fang befürchteten; genau dies trat ein: 1968 gewann *Macias Nguema* (Fang) mit knapper Mehrheit die Wahlen und wurde erster Präsident der Unabhängigkeitsregierung. Die Freiheit der Bewohner währte jedoch nicht lange, eigentlich nur 145 Tage (zwischen dem 12. Oktober 1968 und dem 5. März 1969), denn Nguema reagierte auf einen Putschversuch mit äußerster Härte und Brutalität: Innerhalb kürzester Zeit war die politische Elite inhaftiert oder exekutiert. Die noch verbliebenen Spanier verließen fluchtartig das Land. Nach dem Exodus der Spanier anerkannte Nguema keine Grenzen seiner Macht mehr: Mit Hilfe der Präsidentengarde und der paramilitärischen Jugendgruppe *Juventud en Marcha con Macias*, deren Führung Nguema mit Angehörigen seines „Esengui-Klanes“ besetzt hatte, begann er eine Terrorherrschaft, die 11 Jahre dauern sollte

20 *Ibrahim K. Sundiata 1988:* The Roots of African Despotism: The Question of Political Culture. In: African Studies Review 31: 9–32, hier S. 12.

(bis 1979). Die Verwaltungsgebäude wurden im wahrsten Sinn des Wortes geschlossen (d. h. mit Schloß und Riegel), bald darauf auch die Kirchen (der „Staat" war auf Dekret des Herrschers zu einem atheistischen geworden) bzw. wurden zu Lagerhallen für Lebensmittel und Waffen umfunktioniert. Nguema wütete gegen die Intelligenz des Landes in einem solchen Maße, daß es 1979 keinen einzigen Intellektuellen (Lehrer, Ingenieur, Priester etc.) mehr gab, sogar das Wort „intellektuell" wurde verboten. Damit niemand von der Insel fliehen konnte, ließ Nguema alle Fischerboote zerstören. Die Geldwirtschaft brach zusammen: „Trade and commerce were replaced by barter."[21] Deswegen konnte Nguema die rd. 20.000 nigerianischen Gastarbeiter auf den Kakaoplantagen nicht mehr bezahlen. Diese hatten jedoch aufgrund eines zwischenstaatlichen Abkommens vertragliche Rechte: 1976 ließ Nigeria die Gastarbeiter wegen Nichtbezahlung und „brutaler Behandlung" repratriieren. Die Nigerianer wurden durch Zwangsrekrutierungen aus dem eignen Volk ersetzt und in einem sklavenartigen Zustand gehalten („Essen für Arbeit"). In den Gefängnissen herrschten unbeschreibliche Zustände: Tausende wurden auf persönlichen Befehl Nguemas exekutiert, Tausende zu Tode gefoltert. Am Ende betrug die Opferbilanz mehr als 50.000 Tote.

Das Ende Nguemas war im wesentlichen eine innerfamiliäre Angelegenheit: Teodoro Obiang Nguema, ein Neffe Macias und einer der Oberbefehlshaber der verschiedenen bewaffneten Soldatenhaufen, fühlte sich seiner Haut nicht mehr sicher (ein Bruder von ihm war bereits ermordet worden), ließ Macias gefangennehmen und ihn – nach einem kurzen Prozeß – von Marokkanern erschießen. Das Vermächtnis des Regimes für das Land war schlicht katastrophal: Unter seinem elfjährigen Terrorregime machte das Land einen fast beispiellosen Niedergang durch, „der die Bevölkerung demoralisierte und die Wirtschaft völlig zerrüttete"[22]. Die Kakaoproduktion von ca. 40.000 Tonnen zum Zeitpunkt der Unabhängigkeit war auf etwa 3.000 gesunken, Kaffee wurde fast gar keiner mehr produziert. Die Jahre der hohen Weltmarktpreise für die beiden Produkte waren ungenutzt verstrichen. Natürlich ließ sich Obiang nach dem Putsch zum neuen „Präsidenten" erklären, aber einen „Staat" in irgendeinem Sinn des Wortes hatte es schon lange nicht mehr gegeben. Wegen anhaltender Menschenrechtsverletzungen und auf internationalem Druck „fanden Ende Februar 1996 vorgezogene Präsidentschaftswahlen statt, aus denen der seit 16 Jahren an der Macht befindliche Teodoro Obiang Nguema nach massiver Einschüchterung der zerstrittenen Opposition als Sieger hervorging"[23]. Die Herrschaft der „Familienmafiosos" aus dem Esengui-Klan „is very much intact in Malabo"[24].

---

21 *Samuel Decalo 1989:* Psychoses of Power. African Personal Dictatorships. Boulder/London: Westview Press, S. 55.

22 *Cord Jakobeit 1993:* Äquatorialguinea. In: Nohlen/Nuscheler (Hrsg.), Handbuch, Bd. 4, a. a. O., S. 420–432, hier S. 423.

23 *Joachim Betz/Stefan Brüne 1996:* Die Dritte Welt im Überblick (1995/96). In: Dies. (Hrsg.), Jahrbuch Dritte Welt 1997. München: C. H. Beck: 9–34, hier S. 15.

24 *Samuel Decalo 1989:* Psychoses of Power, a. a. O., S. 70.

Die Ursachen der Staatskrise bzw. des anschließenden Staatskollaps (ab der Mitte der 1970er Jahre) in *Uganda* sind vielfältig und verwickelt; sozio-ökonomisch bestand ein starkes Entwicklungsgefälle zwischen den unentwickelten Regionen des Nordens und dem in rascher Modernisierung befindlichen Süden mit produktiven Kaffee-, Tee-, Baumwolle-, Tabak- und Zuckerrohrplantagen, einem wachsenden Urbanisierungsgrad, relativ hohem Bildungsniveau und gut ausgebauter, moderner Infrastruktur (Schulen, Spitäler, Verwaltungszentren, Handelsnetzwerke etc.). Der Süden bestand schon in vorkolonialer Zeit aus einer Reihe von dynamischen „Chiefdoms"[25] (Buganda, Bunyoro, Ankole, Toro), während sich der Norden überwiegend aus „tribes without rulers" zusammensetzte[26], für welche der „nilotische Lebensstil" halbnomadisierender Viehzüchter charakteristisch war (und z. T. heute noch ist). Zu den sozioökonomischen und ethnischen Differenzen kamen religiöse hinzu: Buganda war ursprünglich überwiegend katholisch missioniert worden, aber während der britischen Kolonialzeit gewannen protestantische Sekten die Oberhand, Zentral- und Norduganda wurden protestantisch, ganz im Norden blieb eine kleine Minorität von Anhängern des Islam erhalten (z. B. die „Kakwa", die Herkunftsethnie von Idi Amin). „At independence, the country emerged a ‚paper-nation', riddled with basic inconsistencies that were resolved in a series of bitter confrontation as late as 1964–1966"[27], d. h., der postkoloniale Staat wurde bereits unmittelbar nach der Unabhängigkeit (1962) von heftigen Konflikten erschüttert, die den ersten Präsidenten Milton Obote bei weitem überforderten. Obote verstand es insbesondere nicht, die von Decalo angesprochene separatistische „Kabala Yella"-Bewegung der Baganda zu entschärfen: Obote ließ den „Mwengo Hill", den traditionalen Sitz des „Kabaka" (d. h. des „paramount Chief" von Buganda und seit der Unabhängigkeit eigentlich formellen Staatsoberhaupts von Uganda) durch das Militär stürmen, wofür ein gewisser „Colonel Idi Amin" den Oberbefehl erhalten hatte.

In den darauffolgenden Jahren häuften sich Obotes politische Fehler: Der Einsatz des Militärs auf dem Mwengo Hill zeigte bereits, daß Obote ohne die Militärs nicht zu regieren imstande war. Damit war die *Politisierung des Militärs* eingeleitet, deren längerfristige Folgen Obote offenbar nicht abzuschätzen vermochte, obwohl er unmittelbar einige Konsequenzen zu sehen bekam: Die Armee setzte Gehaltsforderungen in einem solch unverschämten Maße durch, daß Ugandas Armee zu einer der bestbezahlten Afrikas wurde[28]; zahlreiche weitere Zugeständnisse mußten gemacht werden und machten klar, daß die Armee in der ugandischen

25 *Hannes Wimmer 1996:* Evolution der Politik. Wien: WUV-Universitätsverlag, Kap. 6 zu „Chiefdoms".

26 *Omari H. Kokole/Ali A. Mazrui 1988:* Uganda: The Dual Polity and the Plural Society. In: Larry Diamond/Juan J. Linz/Seymour Martin Lipset (Hrsg.), Democracy in Developing Countries, Vol. 2: Africa, a. a. O., S. 259–298, hier insbesondere 262 f.

27 *Samuel Decalo 1989:* Psychoses of Power, a. a. O., S. 77–128 zu Uganda, hier S. 85.

28 Das Pro-Kopf-Einkommen der Ugander betrug Mitte der 1960er Jahre etwa 30 US-Dollar pro Jahr, das der Offiziere 1.275 (!) … „truly astronomic by comparison with those of the vast majority

Gesellschaft einen privilegierten Sonderstatus genoß. Schließlich standen Beförderungen in die höheren Offiziersränge auf der Tagesordnung, und auf diese Weise gelangte auch Idi Amin, der nicht einmal Lesen und Schreiben konnte[29], in das Oberkommando der Armee. Obote war erpreßbar geworden, und dies ermöglichte es der Armee, zu Lasten des Gemeinwohls „korporative Interessen" durchzusetzen bzw. sich überhaupt gegenüber der politischen Führung weitgehend zu verselbständigen[30].

Nach 1966 wurde Obotes Regierungsstil immer autoritärer: Zunächst verhängte er den Ausnahmezustand, dann legte er eine neue Verfassung vor, die einerseits seine Machtbefugnisse beträchtlich erweiterte und andererseits den Föderalismus beseitigte, was die Baganda nur als einen weiteren Affront verstehen konnten. Mit der „Common Man's Charter" dekretierte Obote einen „sozialistischen Weg" für Uganda, was sofort eine beträchtliche Kapitalflucht aus dem Lande auslöste, zumal die „Charter" eine Welle von Verstaatlichungen ankündigte. – Als Amin 1971 durch einen Staatsstreich die Macht übernahm, wurde dies in weiten Teilen des Landes begrüßt! Offenbar ahnte kaum jemand etwas von der bevorstehenden Katastrophe. Die Turbulenzen begannen damit, daß Amin nur einen Teil der Armee hinter sich hatte und sich die von Obote geförderten Acholi- und Langi-Truppen der Machtübernahme Amins widersetzten – der Zerfall der ohnehin wenig disziplinierten Armee schritt nun schnell

---

of the population", so *Richard L. Sklar 1979:* The Nature of Class Domination in Africa. In: The Journal of Modern African Studies 17: 531–552, hier S. 541.

29 *Daniel Chirot 1994:* Modern Tyrants. New York/Toronto: The Free Press, S. 386 zu Idi Amin: „… he was almost functionally illiterate and unable to handle bureaucratic paperwork."

30 Dies gilt allerdings für fast alle Länder Schwarzafrikas, wo ja die 44 Länder in den 1970er und 1980er Jahren zu mehr als der Hälfte von Militärs „regiert" wurden: „For better or worse, the study of national politics in Black Africa is rapidly being reduced to the study of military intervention and military rule", so *Thomas H. Johnson/Robert O. Slater/Pat McGowan 1984:* Explaining African Military Coups d'Etat, 1960–1982. In: American Political Science Review 78: 622–640, hier S. 622; siehe schon sehr früh *S. E. Finer 1962:* The Man on the Horseback. – The Role of the Military in Politics. London: The Pall Mall Press, S. 47 ff. allgemein zu „The corporate self-interest of the armed forces"; *Aristide Zolberg 1973:* The Military Decade in Africa. In: World Politics 25: 309–331; neuerdings *Rosemary H. T. O'Kane 1993:* The Ladder of Abstraction. The Purpose of Comparison and the Practice of Comparing African Coups d'Etat. In: Journal of Theoretical Politics 5: 169–193, und *Rosemary H. T. O'Kane 1993:* Coups d'Etat in Africa: A Political Economy Approach. In: Journal of Peace Research 30: 251–270; neben den zitierten Autoren gäbe es noch eine ganze Reihe anderer, welche einen strukturellen Ansatz (im weiteren Sinne) vertreten, d. h. Staatsstreiche und Militärdiktaturen aus ökonomischen und/oder anderen sozialstrukturellen Rahmendaten erklären; im Unterschied dazu vertritt *Samuel Decalo 1990:* Coups and Army Rule in Africa. New Haven/London: Yale Univ. Press, einen „korporativen Ansatz" (vergleichbar mit den Arbeiten von Samuel E. Finer oder Alfred Stepan zu Lateinamerika), d. h. erklärt die Vorgänge aus den Eigeninteressen der Militärs; siehe auch *John W. Harbeson 1987:* Military Rulers in African Polities. In: Ders. (Hrsg.), The Military in African Politics. New York/Westport/London: Praeger, S. 1–20.

voran, denn der Machtkampf zwischen Obote und Amin verlagerte sich nun endgültig in die Armee hinein, leitete den Desintegrationsprozeß der regulären Armee ein, der dann innerhalb weniger Jahre in den vollständigen Staatskollaps mündete. Amins loyale Truppen besetzten Obote-loyale Kasernen und exekutierten zu Tausenden die dortigen Offiziere und Soldaten; nur einem kleinen Teil gelang die Flucht über die Grenze nach Tansania, wo sie später eine bewaffnete Widerstandsbewegung gegen das Amin-Regime gründeten.

Die Eskalation der Gewalt ging an der Gesellschaft nicht spurlos vorüber, insbesondere die Wirtschaft stagnierte. Amin ließ Papiergeld drucken, was natürlich nur die Inflation anheizte. In diesem Zusammenhang ist die „Ausweisung" (eigentlich: gewaltsame Vertreibung) von 70.000 „Asiaten" (hauptsächlich Inder) zu sehen, die innerhalb von drei Monaten Uganda verlassen mußten und nur wenige Habseligkeiten mitnehmen durften. Die Asiaten stellten im Handel, Gewerbe und Industrie einen beträchtlichen Wirtschaftsfaktor dar, und deshalb ist es nicht verwunderlich, daß mit ihrem Abzug ganze Wirtschaftszweige regelrecht zum Stillstand kamen. Amins „Verstaatlichung" bedeutete ja nichts anderes als die Lizenz für die Soldaten und deren Anhang, das Eigentum der Asiaten zu plündern, was sie auch taten[31]. Der Niedergang der formellen Wirtschaft war nun nicht mehr aufzuhalten und folglich betrieb die Bevölkerung zunehmend „Magendo"-Wirtschaft, also illegale Geschäfte über die Staatsgrenzen hinweg (Schmuggel: Export von Cash-crops, Import von Mangelware), Schwarzmarktaktivitäten mit neuen Chancen für schnelle und z. T. beträchtliche Gewinne oder kehrte schlicht zur Subsistenzproduktion zurück, um zu überleben.

Amin konnte das Land in keinem irgendwie gearteten Sinne *regieren:* Es gab keine Kabinettssitzungen, wo Maßnahmen diskutiert und Entscheidungen getroffen worden wären; die Beamten der Verwaltung wurden zunächst unregelmäßig und dann überhaupt nicht mehr bezahlt (sie hatten ohnehin nichts mehr zu sagen, denn Amin hatte längst angeordnet, daß der „Befehl" eines jeden Soldaten höher stünde als eines Zivilisten, und sei es eines Ministers). Die „Verwaltung" war dann auch bald voll ausgelastet mit ihren eigenen Überlebensstrategien. Amin erteilte Befehle, wie sie ihm gerade einfielen und auch diese Befehle wurden außerhalb des Korridors Kampala – Entebbe kaum mehr befolgt. Die Kommandeure der über das Land verteilten Kasernen hatten sich de facto verselbständigt: Sie waren *Warlords* geworden, die mit ihren Waffen die umliegende Bevölkerung beraubten und terrorisierten. Bereits 1973 bezeichnete die „International Commission of Jurists" in ihrem Bericht Uganda als „A Lawless State"[32]. Als Präsident Nyerere (1979) ugandische Widerstandskämpfer und tansanische Truppen in Uganda einmarschieren ließ, wurde kaum gekämpft: Amin floh über

---

31 *Rolf Hofmeier 1993:* Uganda. In: Nohlen/Nuscheler (Hrsg.), Handbuch, Bd. 5, S. 201–225, hier insbes. S. 206: „Vor allem Angehörige von Militär und Bürokratie konnten sich an den zurückgelassenen Besitztümern bereichern und Geschäfte und Betriebe übernehmen, diese wegen des völligen Mangels an Erfahrung aber schon bald nicht mehr betreiben."

32 *Samuel Decalo 1989:* Psychoses of Power, a. a. O., S. 102.

Tripolis nach Saudi-Arabien (wo er heute noch gemütlich spazieren gehen darf, d. h. nicht angeklagt ist wegen schwerster Kriegsverbrechen), und auch die anderen Warlords (bzw. schlicht: Verbrecherbanden) flüchteten oder versteckten sich im Busch, was zeigt, daß von einer Armee im üblichen Sinn nichts mehr vorhanden war und sich die letzten Reste von Staatlichkeit aufgelöst hatten. Das Terrorregime Amins und die Willkürherrschaft der Warlords hatten zwischen 1971 und 1979 mindestens 250.000 Menschen das Leben gekostet!

Mit der Vertreibung Amins war die tragische Geschichte Ugandas leider noch lange nicht zu Ende: Zweifellos hatten es die Übergangsregierungen 1979/80 unter Yusuf Lule und Godfrey Binaisa schwer, überhaupt zu regieren, zumal es ja keinen funktionierenden Staatsapparat mehr gab. Die beiden „Präsidenten" verspielten aber ihren kleinen Vertrauensvorschuß sehr schnell, weil sie zu offensichtlich ihren Freunden und Anhängern Vorteile verschafften, also kurzsichtige, partikularistische Interessenpolitik betrieben[33]. Damit nicht genug: Als 1980 Wahlen abgehalten wurden, traten plötzlich die alten Konfliktfronten wieder zutage mit ihren „politischen Parteien", so als ob zwischenzeitlich nichts geschehen wäre. Angeblich gewann die „Uganda People's Party" (U.P.C.) diese Wahlen, also Obotes Partei, der aus dem Exil zurückkehrte und wieder Präsident von Uganda wurde (von Dezember 1980 bis Juli 1985). Wahrscheinlich gab es nicht viele Kenner Obotes, die ihm die Wiederherstellung von Recht und Ordnung zutrauten. Tatsächlich verstand es Obote wieder nicht, die verfeindeten Gruppen zum Einlenken zu bewegen, im Gegenteil, er griff wieder zum Mittel der Gewalt. Der Unterschied zu 1966 bestand jedoch darin, daß nun enorme Mengen an Waffen im Lande zirkulierten und die offizielle Regierungsarmee eher ein Sammelsurium undisziplinierter Kriegerhaufen denn eine reguläre Armee darstellte. Laut Amnesty International gingen während Obotes zweiter „Regierungszeit" rd. 300.000 Menschen in sinnlosen Gemetzel und Massakern zugrunde, d. h., Obote II war letztlich nicht besser als Amin. Es ist schon erstaunlich, wie wenig lernfähig sich die politischen Eliten und insbesondere der „Präsident" selbst erwiesen – jederzeit bereit, das Gemeinwohl des Landes partikularen oder auch nur rein persönlichen Interessen zu opfern und dafür zum Mittel der Gewalt zu greifen. Was immer man an Musenevi kritisieren mag, er hat es zustande gebracht, mit seiner „National Resistance Army" eine disziplinierte Armee aufzubauen und die verfeindeten Gruppen zu entmilitarisieren[34]. An diese Leadership-Leistung konnte die Wiederherstellung von Recht und Ordnung anschließen – *ohne innere Pazifierung der Gesellschaft ist ein Staat nicht möglich* (Thomas Hobbes). Andererseits setzt auch das Monopol der legitimen physischen Gewaltsamkeit (Max

33 *Jimmy K. Tindigarukayo 1988:* Uganda, 1979–85: Leadership in Transition. In: The Journal of Modern African Studies 26: 604–622, insbes. S. 621: „Who gets what?" war die Leitlinie der Übergangsregierungen, wenn man sie überhaupt als „Regierungen" bezeichnen will.

34 Ein ausgezeichneter Beitrag zu den tragischen Ereignissen Ugandas ist *E. A. Brett 1995:* Neutralizing the Use of Force in Uganda: the Role of the Military in Politics. In: The Journal of Modern African Studies 33: 129–152.

Weber) voraus, daß die Sicherheitsorgane des Staates das Recht nicht verletzen, sondern durchsetzen. Deshalb mußte Musenevi als Chef der Armee und dann als Präsident im Falle von Übergriffen der Armee auf die Zivilbevölkerung manchmal hart durchgreifen. Seit Anfang der 1990er Jahre hat die „Perle Afrikas" (so wurde Uganda während der britischen Kolonialzeit genannt) wieder eine Zentralgewalt, also einen Staat, der nicht nur formell auf der Landkarte existiert, sondern effektiv *regiert* wird, internationale Entwicklungshilfe mobilisiert und den Wiederaufbau des Landes vorantreibt[35].

Bevor wir uns wieder theoretischen Überlegungen zuwenden, sehen wir uns noch ein weiteres Beispiel für einen vollständigen Staatskollaps an, nämlich *Somalia*. Der Staat Somalia entstand (Unabhängigkeit 1960) durch einen Zusammenschluß des Protektorats „Britisch-Somaliland" und des unter italienischer Verwaltung stehenden UN-Treuhandgebietes „Somalia". Zunächst schien es, als brächte Somalia günstige Bedingungen für eine funktionierende Demokratie mit, denn im Unterschied zu den meisten anderen afrikanischen Staaten weist die Bevölkerung Somlias eine hohe soziokulturelle Homogenität auf: Man spricht dieselbe Sprache (Somaale), besitzt dieselbe Religion (Islam) und teilt kollektiv die Traditionen nomadisierender Viehzüchter. Aber der Eindruck der *Einheit* täuschte: Die Somalis hatten nie eine politisch integrierte Einheit gekannt, ganz im Gegenteil, ihre politische Organisation entsprach weitgehend der aus der politischen Anthropologie bekannten segmentären Lineage-Struktur: die Verwandtschaftsverbände fühlten sich je nach genealogischer Tiefe mehr oder weniger eng verbunden, anerkannten *keine* übergeordnete politische Autorität, konnten zwar nach außen – gegen einen gemeinsamen Feind – größere, solidarische Kampfformationen bilden, blieben aber im Inneren immer in hohem Maße anfällig für Konflikte, die nicht selten gewaltsam ausgetragen wurden. Die präkoloniale Geschichte der Somalis war keine friedliche, sondern eine kriegerische, und in dieser kam es nicht nur auf Tapferkeit, sondern auch auf „Schläue" in der Wahl der Bündnispartner an, d. h., die Klans schlossen untereinander Bündnisse, wenn es ihnen vorteilhaft erschien, und brachen diese, wenn sich die Bedingungen änderten[36].

Diese traditionalistische Klan-Struktur wurde bereits in den ersten Jahren nach der Unabhängigkeit reaktiviert, nicht zuletzt durch die Einrichtung von „demokratischen" Wahlen: Die Klans traten im modernen Gewand von politischen „Parteien" auf und maßen ihre „Kampfkraft" oder ihre jeweilige Stärke nun in der Zahl der Stimmen: 1964 gab es 24 Parteien und 793 Kandidaten, die um 123 Parlamentssitze konkurrierten, 5 Jahre später 62 Par-

---

35 *Gilbert M. Khadiagala 1995:* State Collapse and Reconstruction in Uganda. In: I. William Zartman (Hrsg.), Collapsed States. The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority. Boulder/London: Lynne Rienner, S. 33–47.

36 *Günther Schlee 1995:* Regelmäßigkeiten im Chaos: Elemente einer Erklärung von Allianzen und Frontverläufen in Somalia. In: Afrika Spectrum 30: 274–292.

teien und über 1.000 Kandidaten[37]; 1969 mußten die Stimmen regelrecht gekauft werden: Eine Stimme kostete im Durchschnitt 9 US-Dollar, d. h., der „Wahlkampf" wurde zu einer kostspieligen Investition, die sich nach dem Sieg „lohnen" mußte. Bei den Wahlen ging es nicht um Legitimation, Repräsentation, Herstellung von Verantwortlichkeit etc. – wie dies die Demokratietheorie vorsieht –, sondern um die Eroberung von Staatspfründen und vor allem um die Verteilung von Entwicklungshilfegeldern!

Der Staatsstreich der Militärs 1969 unter der Führung von *Mohammed Siyad Barre* setzte dem „Clanism"[38] als der somalischen Version der „politisierten Ethnizität" und dessen Auswüchsen in Gestalt von Patronage, Nepotismus, eskalierender Korruption etc. ein vorläufiges Ende. Der Diktator suspendierte die Verfassung, verbot die politischen Parteien und schaffte das Parlament schlicht ab. Auf der Suche nach einer Alternative dekretierte er die Einführung des „wissenschaftlichen Sozialismus"[39] und gewann damit die „Sowjets" als neuen internationalen Partner: Mit der Hilfe der UdSSR wurde die Armee, die zum Zeitpunkt der Unabhängigkeit nur 3.000 Mann zählte, kräftig ausgebaut (auf etwa 120.000 Mann) und waffentechnisch modernisiert. Als im benachbarten Äthiopien die Armee ebenfalls putschte (1974) und danach ebenfalls den „wissenschaftlichen Sozialismus" verordnete, änderte sich die Situation Somalias schlagartig: Der Remigewechsel in Äthiopien führte zunächst dort zu anhaltenden Wirren (zusätzlich zum Sezessionskrieg der Eritreer), was Barre dazu verleitete, die Gunst der Stunde zu nutzen und die unter äthiopischer Herrschaft „leidenden" Ogaden-Somalis heim ins Reich zu führen. Womit der Diktator offenbar nicht rechnete, trat jedoch ein: Den Sowjets erschien – im Kontext des „Kalten Krieges" – Äthiopien (am Horn von Afrika) ein strategisch viel wichtigerer Partner als Somalia. Die sowjetischen „Berater" zogen aus Somlia ab und unterstützten das Regime in Addis Abeba. Barre verlor den Ogaden-Krieg. Seine Entscheidung für den Krieg war ein weiterer schwerer politischer Fehler – allerdings nicht untypisch für Militärs, die sich einbilden, gute Politiker zu sein.

Von nun an ging es mit dem Barre-Regime rasch bergab. Das Land besaß nun nicht nur einen aus eigener Wirtschaftskraft unfinanzierbaren Militärapparat, sondern hatte auch gewaltige Kriegskosten zu tragen: der Flüchtlingsstrom aus dem Ogaden in den Norden Somalias kam dann noch hinzu. Barre mußte sich immer stärker auf den internationalen Finanz-

---

37 *Abdi Samatar/A. I. Samatar 1987:* The Material Roots of the Suspended African State: Arguments from Somalia. In: The Journal of Modern African Studies 25: 669–690, hier S. 682.

38 *Hussein M. Adam 1995:* Somalia: A Terrible Beauty Being Born? In: Zartman (Hrsg.), a. a. O., S. 69–89.

39 Die meisten putschenden Militärs in Afrika hatten keine Ahnung, was sie an der Regierung an Politik/Programmen eigentlich umsetzen wollten; das gilt auch für diejenigen, die den „Sozialismus" sowjetischer Prägung gewaltsam durchsetzten; „Ideologien" im westlichen Sinne gab es in Afrika kaum und daher ist es nicht sehr sinnvoll, die politischen Systeme nach „ideologischer Ausrichtung" (kapitalistisch oder sozialistisch) zu klassifizieren; siehe grundsätzlich zur Problematik *Crawford Young 1982:* Ideology and Development in Africa. New Haven/London: Yale Univ. Press.

markt begeben: Die Auslandsverschuldung Somalias stieg von 660 Mio. US-Dollar 1980 auf unglaubliche 2.350 Mio. 1990. Als Ende der 1980er Jahre die Geberländer aus Unwillen, weiter ein marodes und korruptes Regime zu unterstützen, ihre Zahlungen einstellten, bewirkte dies den freien Fall der somalischen Wirtschaft.

Die Sowjets hatten eine auf ideologischem Wissen, Spezialkenntnissen und Erfahrung beruhende „Nomenklatura" im Staatsdienst Somalias einführen wollen. Wie weit ihnen das gelungen war, läßt sich schwer beurteilen; nach ihrem Abzug setzte sich jedenfalls die „Klankratura" wieder voll durch. Barre stützte sich machtpolitisch immer mehr auf die Klans der DAROD, aber auch diese Machtbasis schrumpfte, als er bestimmte Klans nicht mehr mit lukrativen Geschäften bedienen konnte. Zuletzt blieb ihm nur mehr die MDO-Fraktion des DAROD-Klanes und die „Regierungsumbildungen" degenerierten endgültig „zu einem bloßen Stühlerücken unter Familienmitgliedern des Präsidenten"[40].

Seit Beginn der 1980er Jahre hielt das Regime nur mehr sich selbst am Leben und war unfähig geworden, irgend etwas zur Lösung der sich kumulierenden Probleme der Bevölkerung zu tun. Anstatt z. B. Maßnahmen zur Lösung der Flüchtlingsproblematik im Norden zu ergreifen, schürte die „Regierung" die Konflikte zwischen den zu Hunderttausenden eingeströmten Ogadeni und den angestammten Bewohnern der Region, den Angehörigen des ISAA-Klanes. In dieser Situation formierte sich die erste bewaffnete Widerstandsbewegung, die sog. „Somali National Movement" (SNM), weitere sollten folgen (z. B. der United Somali Congress, gestützt auf den HAWIYE-Klan in der Zentralregion und die Somali Patriotic Front im Süden). Als die SNM 1988 die Städte Burao und Hargeisa einnahm, ließ Barre die Städte und Dörfer schlicht und einfach dem Erdboden gleichmachen: Etwa 50.000 Menschen, fast ausschließlich Zivilisten, gingen bei dieser Wahnsinnsaktion zugrunde[41]. Ende 1990 vereinigten sich die diversen Guerilla-Gruppen und eroberten Mogadischu. Dieser militärische Erfolg war u. a. auch deshalb möglich geworden, weil ganze Einheiten der regulären Armee zu den Widerstandskämpfern überliefen. Barre floh in den Süden und wurde hier zu einem der *Warlords* wie die anderen auch.

Mit dem Zerfall der Armee war der vollständige Staatskollaps in Somlia besiegelt[42]. In Mogadischu zerfiel dann die Einheit des „United Somali Congress" in eine von Ali Mahdi (der sich selbst zum Interims-Präsidenten ernannt hatte) und in eine von „General" Aidid geführte Fraktion. Die unvereinbaren politischen Ambitionen dieser Männer trugen den Bürgerkrieg nun endgültig in die Hauptstadt hinein[43]. Die Dekomposition der jeweiligen kämpfenden Klan-Einheit schritt nun rasch voran: Am 18. Mai 1991 erklärte sich die Region des früheren

---

40 *Thomas Labahn 1993:* Somalia. In: Nohlen/Nuscheler (Hrsg.), Handbuch, Bd. 5, a. a. O., S. 134–155, hier S. 146 f.

41 *Rakiya Omaar 1992:* Somalia. At War with Itself. In: Current History 91: 230–234.

42 *Hussei M. Adam 1995:* Somalia: A Terrible Beauty Being Born? In: Zartman (Hrsg.), a. a. O.

43 *Rakiya Omaar 1992:* Somalia. At War with Itself, a. a. O., S. 233.

britischen Protektorats als „Republik Somaliland" für unabhängig, doch auch hier währte der innere Friede nicht lange; schon ein Jahr danach bekriegten sich die Milizen auch dieser Subklans untereinander[44]. – „Das Vermächtnis Barres war: Zerstörungen allerorten, zerschossene Häuser, geplünderte öffentliche Gebäude, nicht funktionierende Wasser- und Stromversorgung, unbestellte Felder; darüber hinaus ein politisches Vakuum, in dem jeder ein Stück der Beute beanspruchte."[45] Seither herrscht gewalttätige Anarchie, der Hobbessche Naturzustand. Die UN-Missionen scheiterten in erster Linie am Unwillen der verantwortlichen Gremien, in Somalia eine durchgreifende Entwaffnung und Entmilitarisierung der Milizen durchzuführen[46]. Ob die Wiederherstellung staatlicher Ordnung „von unten", etwa über die traditionale Autorität von „Ältesten", gelingen wird, bleibt abzuwarten[47].

Die bislang diskutierten Fälle[48] sind erschütternde Anschauungsbeispiele für das Risiko, welches „personal Rule" unter der Bedingung unzureichend institutionalisierter Staatlichkeit in sich birgt. Leider ließe sich die Liste der Länder in Afrika unschwer verlängern, was wir hier aus Raumgründen nur andeuten können: *Liberia* gerät nach dem Militärputsch unter der Führung von *Samuel Doe* 1980 „immer mehr in die Hand von Dieben und Gaunern, die sich die Reichtümer des Landes brutal aneigneten"[49]. Auch in Liberia zerfiel der Staatsapparat vollständig, und genau dies ruinierte ein an sich wohlhabendes und mit Ressourcen gut versorgtes Land, das nun von rücksichtslosen *Warlords* beherrscht wird. Die Republik des *Taschad* unter François Tombalbaye und Hissene Babre wäre ein weiterer Fall: „Die postkoloniale Politik des Tschad ist seit der Mitte der 60er Jahre weitgehend eine ‚Geschichte des Bürgerkrieges'."[50] Entsprechend einer Untersuchung zur Menschenrechtsbilanz des Habre-

---

44 *Rakiya Omaar 1994:* Somaliland: One Thorn Bush at a Time. In: Current History 93: 232–236.

45 *Thomas Labahn 1993:* Somalia. In: Nohlen/Nuscheler (Hrsg.), Handbuch, Bd. 5, S. 151.

46 *John T. Fishel 1997:* Civil Military Operations in the New World. Westport, Conn./London: Praeger, S. 189 ff.

47 Für solche Ansätze in Somaliland siehe *Omaar 1994.*

48 Auf Afghanistan müßte hier näher eingegangen werden, soll aber aus Raumgründen unterbleiben, siehe jedoch *Astri Suhrke 1990:* Afghanistan: Retribalization of the War. In: Journal of Peace Research 27: 241–246; *Shah M. Tarzi 1993:* Afghanistan in 1992: A Hobbesian State of Nature. In: Asian Survey XXXIII: 165–174; *Zalmay Khalilzad 1995:* Afghanistan in 1994: Civil War and Disintegration. In: Asian Survey XXXV: 147–152.

49 *Robert Kappel/Werner Korte 1993:* Liberia. In: Nohlen/Nuscheler (Hrsg.), Bd. 4, S. 278–297, hier S. 281; siehe auch *Christopher Clapham 1989:* Liberia. In: Donal B. Cruise O'Brien/John Dunn/Richard Rathbone (Hrsg.), Contemporary West African States. Cambridge u. a.: Cambridge Univ. Press, S. 99–111; *Martin Lowenkopf 1995:* Liberia: Putting the State Back Together. In: I. William Zartman (Hrsg.), Collapsed States, a. a. O., S. 91–108.

50 *Hanspeter Mattes 1993:* Tschad. In Nohlen/Nuscheler (Hrsg.), Handbuch, Bd. 4, a. a. O., S. 488–502, hier S. 490.

Regimes gehen mindestens 40.000 – häufig bestialisch getötete – Tschader auf dessen Konto, „ein Genozid gegen das eigene Volk" (Mattes). „During this whole period state authority had been almost non-existent."[51]

Macht und Gewalt – Zur Bedeutung des Gewaltmonopols des Staates

Es ist sicherlich kein Zufall, daß in der Literatur zum Staatskollaps immer wieder auf Thomas Hobbes' Beschreibung des „Naturzustandes" rekurriert wird. Thomas Hobbes hat aufgrund der Bürgerkriegsereignisse der 1640er Jahre in England selbst erlebt, welche Konsequenzen der Zusammenbruch der herrschaftlichen Ordnung hat, nämlich die *Eskalation der physischen Gewalt* sowie die unzähligen negativen Folgen, die damit verbunden sind. In einem gesellschaftlichen Zustand, wo eine übergeordnete, staatliche Zwangsgewalt fehlt, müssen sich die Menschen selbst mit Gewalt gegen Gewalt wehren können oder sie sind arm dran, so Hobbes.

> Was mit dem Krieg aller gegen alle verbunden ist, das findet sich auch bei den Menschen, die ihre Sicherheit einzig auf ihren Verstand und auf ihre körperlichen Kräfte gründen müssen. Da findet sich kein Fleiß, weil kein Vorteil davon zu erwarten ist; es gibt keinen Ackerbau, keine Schiffahrt, keine bequemen Wohnungen, keine Werkzeuge höherer Art, keine Länderkenntnis, keine Zeitrechnung, keine Künste, keine gesellschaftlichen Verbindungen; statt dessen ein tausendfaches Elend; Furcht, gemordet zu werden, stündliche Gefahr, ein einsames, kümmerliches, rohes und kurz dauerndes Leben.[52]

---

51 *Robert Buijtenhuijs 1989:* Chad: The Narrow Escape of an African State, 1965–1987. In: O'Brien/Dunn/Rathbone (Hrsg.), Contemporary West African States, a. a. O., S. 49–58, hier S. 51; siehe auch *William J. Foltz 1995:* Reconstructing the State in Chad. In: I. William Zartman (Hrsg.), Collapsed States, a. a. O., S. 15–31: „Active revolt against the Chadian state began in 1965. Initially, it took the form of a peasant jacquerie, a violent protest against an overbearing, venal, and incompetent administration. At first a local affair, it quickly found echoes across the northern two-thirds of the country. As revolt produced reprisal, reprisal in turn produced rebellion – then civil war, coups d'etat, foreign military intervention, regional recession, and the division and recombination of alliances and futile governments. No part of the country escaped armed violence; no Chadian family escaped the violence unscathed. State authority collapsed definitely in 1980 when civil war touched virtually every corner of the country, reaching a ferocious peak in the battles fought back and forth across the capital, Ndjamena. Government functionaries – and the entire diplomatic corps – fled the capital" (S. 15).

52 *Thomas Hobbes 1651/1980:* Leviathan. Stuttgart: Reclam, 1. Teil, 13. Kap., S. 115 f.

Diese Beschreibung trifft auf die „Empirie des Staatskollaps" weitgehend zu. Da gibt es zwar keinen „Krieg aller gegen alle" – ein solcher Krieg wäre real gar nicht zu führen, sondern ist nur hypothetisch vorstellbar –, wohl aber herrscht „Krieg" zwischen *Warlords*, deren Macht einzig und allein auf der Chance beruht, Mittel der physischen Gewaltsamkeit einzusetzen. Diese an Max Weber angelehnte Formulierung weist schon auf die paradoxe Situation hin, welche „Herrschaft von Warlords" beinhaltet: Die Kriegsherrn haben im Grunde genommen nur ganz wenig Macht, weil sie ohne Gewalt nichts oder nicht viel ausrichten können. Deshalb müssen sie und ihre Helfer ständig in Gestalt „überlegener Waffengewalt" auftreten. Ihre schmale Machtbasis zwingt sie zu einem Dauereinsatz von Gewalt, und dies ist ohne außerordentlich hohen Aufwand an Zeit, Menschen und Material nicht möglich.

Andererseits verfügen die Kriegsherren über sehr viel Macht, weil die Menschen keine andere Alternative haben, als sich den Anordnungen zu fügen, es sei denn, sie würden sich entschließen, Widerstand zu leisten, aber das würde ihnen mit einiger Sicherheit das Leben kosten. Da das Leben eines einzelnen im Kriegszustand nicht viel zählt, wäre das ein „sinnloser Tod"[53]. Es ist eine Grundeigentümlichkeit von Gewalt, daß sie an der *Körperlichkeit* der Person ansetzt[54] und so Leib und Leben bedrohen kann. Weiterhin hat Gewalt einen unüberbietbaren Vorteil: sie ist immer und jederzeit, unabhängig von sozialen Kontexten einsetzbar. – Genau das aber unterscheidet Gewalt von „Macht" im strikten Sinn des Begriffs, denn Macht setzt – so Parsons und Luhmann – voraus[55], daß die Akteure in einer bestimmten Situation *mehrere* Alternativen haben. Es gibt kaum eine Situation, wo jemand nur eine einzige Möglichkeit sieht, etwas zu tun; es besteht zumindest immer die Möglichkeit, etwas *nicht* zu tun, was man aber durchaus tun könnte, wenn man wollte. Hat jemand mehrere Möglichkeiten, etwas zu tun oder zu unterlassen, und gilt dies auch für andere Personen, so stellt sich die Frage, welche Alternative eine Person wählt und warum sie das tut. „Macht" setzt grundsätzlich solche Situationen voraus, in denen Personen die Freiheit haben, die eigenen Handlungsmöglichkeiten anzuschauen und dann zu entscheiden, was für einen selbst das Beste wäre. Der „Machthaber" kennt diese Situation und bringt Macht dann und nur dann ins Spiel, wenn er dem Betroffenen sinngemäß signalisieren kann: „Wenn Du Dich nicht so verhältst, wie ich es Dir vorschlage, dann werde ich etwas tun, was Dir gar nicht gefallen wird." – Macht beruht also auf der Chance, dem Betroffenen eine Alternative *androhen* zu können,

53 Vgl. *Trutz von Trotha 1995:* Ordnungsformen der Gewalt oder Aussichten auf das Ende des staatlichen Gewaltmonopols. In: Birgitta Nedelmann (Hrsg.), Politische Institutionen im Wandel. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 129–166.

54 *Niklas Luhmann 1981:* Symbiotische Mechanismen. In: Ders., Soziologische Aufklärung 3. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 228–244.

55 Aus einer evolutionstheoretischen Perspektive vgl. *Hannes Wimmer 1995:* Zur Bedeutung politischer Macht in der Evolution von Gesellschaften. In: Renate Martinsen (Hrsg.), Das Auge der Wissenschaft. Baden-Baden: Nomos, S. 13–55.

die dieser lieber *vermeiden* möchte. Deshalb ist der Betroffene von Macht geneigt, diejenige Alternative, welche der Machthaber auswählt, zu akzeptieren, obwohl er grundsätzlich die Möglichkeit hätte, abzulehnen und die Konsequenzen aufsichzunehmen. Wir haben somit eine doppelte Alternativenkonstellation vor uns, in welcher jedoch die Fähigkeit, eine „Vermeidungsalternative" präsentieren zu können, ungleich oder asymmetrisch verteilt ist.

> Gegen Menschen absichtlich angewandte physische Gewalt ordnet sich dem handlungsbezogenen Medium Macht dadurch zu, daß sie *Handeln durch Handeln eliminiert* und dadurch auch eine *kommunikative Übertragung reduzierter Entscheidungsprämissen ausschließt*. Mit diesen Eigenschaften kann physische Gewalt nicht Macht sein, sie bildet aber den nichtüberbietbaren Grenzfall einer machtkonstituierenden *Vermeidungsalternative*. In dieser Stellung kommen die oben skizzierten Eigenschaften symbiotischer Mechanismen zum Tragen: Die Möglichkeit von Gewaltanwendung ist für den Betroffenen *nicht ignorierbar*; sie bietet dem Überlegenen *hohe Sicherheit* in der Verfolgung seiner Ziele; sie ist *nahezu universell verwendbar*, da sie als Mittel weder an bestimmte Ziele noch an bestimmte Situationen oder an bestimmte Motivlagen des Betroffenen gebunden ist; sie ist, da es um relativ einfaches Handeln geht, *gut organisierbar* und damit unter Ausschluß von Selbstbefriedigung *zentralisierbar*. Dazu kommt, daß Gewalt jene Eigenschaften einer *asymmetrischen Ordnung* der relativen Präferenzen aufweist, die bei der Machtbildung erforderlich ist: Sie ist für den Überlegenen weniger unangenehm als für den Unterlegenen. Außerdem bildet Gewaltanwendung den Kulminationspunkt eines Konfliktes, in dem eine Entscheidung unausweichlich wird: Entweder siegt der eine oder der andere. Daraus folgt ein binärer Orientierungsschematismus schon in der Antizipation des Konfliktausgangs. Bei Verwendung als gesellschaftlicher Vermeidungsalternative wird dieser Schematismus durch einen weiteren, den von Recht und Unrecht, für die positiv gewählten Alternativen ergänzt. Die Doppelnatur des Macht-Codes, bestehend aus Stärke/Schwäche und Recht/Unrecht, beruht mithin auf der Doppelung von negativen und positiven Alternativenkombinationen, die Macht konstituiert. Hieraus ergeben sich die Forderungen der Kompatibilität von Stärke und Recht und zugleich die Einsicht, daß Stärke und Recht nicht identisch sind. Die seit den Sophisten immer neu belebte Diskussion des „Rechts des Stärkeren" legt jedoch eine viel zu einfache Machttheorie zu Grunde.[56]

Die Drohung, physische Gewalt anzuwenden, kann die „Attraktivität" einer Vermeidungsalternative beträchtlich steigern oder kann selbst die Vermeidungsalternative sein, aber das

---

56 *Niklas Luhmann 1988:* Macht. Stuttgart: Enke, 2. Aufl., S. 65; Luhmann formuliert hier eine Theorie der „symbolisch generalisierten Kommunikationsmedien", in welcher „Macht" nur eine unter mehreren anderen solcher Medien vorkommt, in Anschluß an *Talcott Parsons 1980:* Zur Theorie der sozialen Interaktionsmedien, hrsg. und eingeleitet von Stefan Jensen. Opladen: Westdeutscher Verlag, insbes. S. 57–137.

kommt in modernen Gesellschaften relativ selten vor. Dies liegt darin begründet, daß das Recht der Entscheidung über den Einsatz von Gewalt nur mehr einer einzigen Instanz zusteht, nämlich dem *Staat*. In modernen Gesellschaften verfügt der Staat über das *Monopol der legitimen physischen Gewaltsamkeit* (Max Weber), und deshalb haben nur staatliche Instanzen den Zugang zu Entscheidungen über den Einsatz von Gewalt. Dieser Zugang ist institutionell in hohem Maße beschränkt, formalisiert und inhaltlich an die Bedingungen gebunden, die das geltende Recht vorsieht. Von ganz wenigen Ausnahmen abgesehen darf der Bürger selbst *keine* Gewalt anwenden, sondern muß alle seine Konflikte notfalls oder falls erforderlich auf den Rechtsweg bringen, also den Gerichten zur Entscheidung überlassen. Die Gerichte wiederum besitzen den Zugang zu Entscheidungen über den Einsatz von Gewalt, um Rechtsverstöße sanktionieren zu können. Sie fordern dazu vom Staat die Mittel an, welche dieser in Gestalt von Exekutivbeamten (Polizei) bereithält. Der moderne Staat hat nicht nur das Monopol der physischen Gewalt, dieses Monopol ist auch weitgehend rechtsstaatlich „gebändigt“[57]. Zwischen diesen Staatsprinzipien besteht allerdings ein gewisses, vielleicht gar nicht auflösbares Spannungsverhältnis, auf das wir später noch einzugehen haben[58].

In den Ländern des Staatskollaps ist das Gewaltmonopol des Staates vollständig zerstört; die Mittel der physischen Gewalt sind auf zahlreiche lokale *Warlords* verteilt, welche kein anderes Recht respektieren als das „Recht des Stärkeren“. Auch das hat Thomas Hobbes schon gewußt:

> Bei einem Kriege aller gegen alle kann auch nichts ungerecht genannt werden. In einem solchen Zustande haben selbst die Namen gerecht und ungerecht keinen Platz. Im Kriege sind Gewalt und List Haupttugenden; und weder Gerechtigkeit noch Ungerechtigkeit sind notwendige Eigenschaften des Menschen; weil, wenn es nämlich so wäre, sie auch bei demjenigen angetroffen werden müßten, der einsam und allein auf der Welt lebt. Sie sind Eigenschaften des Menschen, aber nicht sofern er Mensch überhaupt, sondern sofern er Bürger ist. Ebendaraus ergibt sich ferner, daß es in einem solchen Zustande keinen Besitz, kein Eigentum, kein Mein und Dein gibt, sondern was jemand erworben hat, gehört ihm, solange er es sich zu sichern imstande ist.[59]

Die Warlords und ihre Milizen respektieren das Eigentum der Bürger, die sie zu schützen behaupten, überhaupt nicht, und nehmen sich mit Gewalt alles, was sie gerade brauchen oder was

57 *Michael Baurmann 1996:* Der Markt der Tugend. Recht und Moral in der liberalen Gesellschaft. Tübingen: Mohr (Paul Siebeck), S. 91 f. zum „Gewaltmonopol der Rechtsordnung“ im Sinne einer „Ordnung des Zwanges“.

58 Vgl. *Niklas Luhmann 1981:* Ausdifferenzierung des Rechts. Frankfurt a. M.: Suhrkamp, insbes. S. 154 ff.

59 *Thomas Hobbes 1651/1980:* Leviathan, a. a. O., S. 117.

sie schlicht und einfach für sich beanspruchen. Es liegt auf der Hand, daß unter solchen Umständen keine Wirtschaft „normal" funktionieren kann. In diesem Punkte hat Mancur Olson völlig recht: Die Herrschaft von Warlords kommt viel zu teuer und sie ruiniert auf die Dauer die Substanz der Wirtschaft[60], weil die Warlords in viel zu kurzen Zeiträumen denken bzw. nicht darauf Rücksicht nehmen, daß auch in der Zukunft produziert werden muß[61]. In beiderlei Hinsicht ist ein einzelner Diktator für das schutzbedürftige Volk wesentlich attraktiver. Wir können jedoch empirisch keinen Fall entdecken, in welchem aus *diesem* Grunde die Wiederherstellung von Staatsmacht gelungen wäre. Das zentrale Problem ist vielmehr das der Gewalt an sich, nicht bloß die *Kosten*, welche sie verursacht, und damit stellt sich die Frage, wie man die Warlords und ihre Milizen entmilitarisieren kann. *Musenevi* in Uganda unterschied sich von den übrigen Warlords dadurch, daß es ihm gelang, eine *disziplinierte* Truppe aufzubauen und damit militärische Überlegenheit unter Beweis zu stellen[62]. Dennoch hätte auch ein rein militärischer Sieg das Problem der Gewalt noch lange nicht gelöst gehabt, denn nach zwei Jahrzehnten Chaos, Anarchie und Bürgerkrieg gab es viel zu viele Waffen im Lande und viel zu viele Gruppen und Grüppchen, die nichts anderes kennengelernt hatten als den Umgang mit Waffen. Musenevis Angebot an die Milizen war daher, in einem künftigen Staat Teil der regulären Armee zu werden. Sie müßten sich nur der strengen militärischen Disziplin unterwerfen, und das hieß unter anderem auch, die Übergriffe auf die Zivilbevölkerung müßten aufhören. Genau hierin lag anfangs das Problem, aber es war doch *diese* Strategie Musenevis, die letztlich von Erfolg gekrönt war. Inwieweit es auch in den anderen Ländern gelingen wird, das Problem der Gewalt in den Griff zu bekommen, muß derzeit noch offengelassen werden.

Wir können aus den empirischen Beispielen des Staatskollapses folgende Schlußfolgerungen ziehen:

---

60 Vgl. die Beiträge in *François Jean und Jean-Christophe Rufin 1999 (Hrsg.):* Ökonomie der Bürgerkriege. Hamburg: Hamburger Ed. In weiten Teilen Afrikas südlich der Sahara ist dies die wichtigste *Ursache* für Armut geworden – wieder ein deutlicher Hinweis darauf, daß Armut in der Regel keine „ökonomischen", sondern politische Ursachen hat.

61 *Philipp Genschel/Klaus Schlichte 1997:* Wenn Kriege chronisch werden: Der Bürgerkrieg. In: Leviathan 25: 501–517, hier insbes. 503 f. zum „Verlust der Zukunft" in Bürgerkriegen.

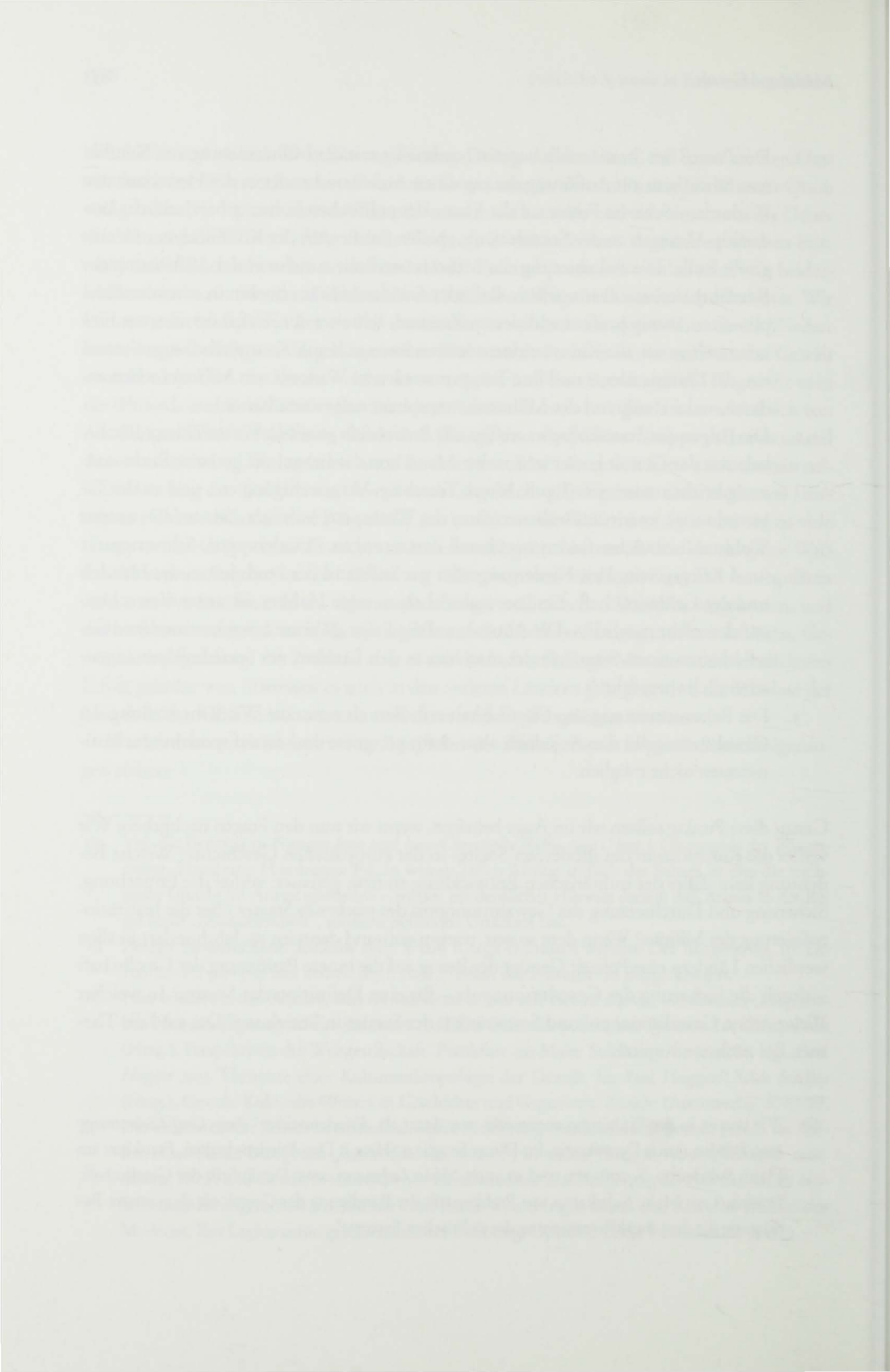
62 Hier wiederum das Paradox, daß Gewalt letztlich nur mit Gewalt aus der Gesellschaft „ausgetrieben" werden kann, so *Niklas Luhmann 1998:* Der Staat des politischen Systems. In: Ulrich Beck (Hrsg.), Perspektiven der Weltgesellschaft. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 345–380. Vgl. *Paul Hugger 1995:* Elemente einer Kulturanthropologie der Gewalt. In: Paul Hugger/Ulrich Stadler (Hrsg.), Gewalt. Kulturelle Formen in Geschichte und Gegenwart. Zürich: Unionsverlag, S. 17–27. Der entscheidende Schritt zu einer *dauerhaften* Pazifierung der Gesellschaft besteht jedoch im Aufbau einer darauf bezogenen „Institution des Staates", so meine These in *Hannes Wimmer 2000:* Macht, Recht und Gewalt in vormodernen Gesellschaften. Zur Pazifierung der Gesellschaft als evolutionärer Errungenschaft. In: Günter Dux/Frank Welz (Hrsg.), Moral und Recht im Diskurs der Moderne. Zur Legitimation gesellschaftlicher Ordnung. Opladen: Leske + Budrich, S. 93–129.

1. Der Prozeß des Staatszerfalls beginnt regelmäßig mit der Militarisierung von Konflikten, führt dann zur Auflösung der regulären Armee und endet in der Herrschaft von Warlords. – Schwere Fehler auf der Ebene der politischen Führung bzw. schlicht Leadership-Versagen an der Staatsleitung, spielen am Beginn der Konfliktdynamik eine große Rolle. Die Politisierung des Militärs wird mit zunehmender Aufrüstung der Konfliktparteien unvermeidlich. Befindet sich das Militär ohnehin in einem undisziplinierten, wenig professionalisierten Zustand, schreitet der Zerfall der inneren Einheit rasch voran, die Kommandostrukturen lösen sich auf, Kampfhandlungen setzen ein, die Kommandeure und ihre Truppen werden zu Warlords von Milizen (neben anderen, welche während der Militarisierungsphase aufgerüstet hatten).
2. Die Folgen des Staatskollapses treffen *alle Bereiche des gesellschaftlichen Lebens:* Die Eskalation der Gewalt kostet sehr vielen Menschen das Leben, die gesamte Rechtsordnung bricht zusammen (Raub, Mord, Totschlag, Vergewaltigung etc. sind an der Tagesordnung), es tritt im wahrsten Sinn des Wortes ein *rechtloser Zustand* ein; anstatt Wohlstandszuwächse finden wir überall Zerstörungen, Plünderungen, Schwarzmarkt (und Kriegsgewinnler), Niedergang oder gar Stillstand der Produktion, des Handels und der Geldwirtschaft. Ein „normales" Leben, sagte Hobbes, ist unter diesen Umständen nicht möglich. – Die Antwort auf die Frage „Warum brauchen moderne Gesellschaften einen Staat?" findet man hier in den Ländern des Staatskollapes augenscheinlich vorgeführt[63].
3. Die Rekonstituierung von Staatlichkeit erfordert als erstes die Wiederherstellung des Gewaltmonopols; dies ist jedoch ohne dafür geeignete und darauf spezialisierte Institutionen nicht möglich.

Genau diese Punkte sollten wir im Auge behalten, wenn wir nun den Fragen nachgehen: Wie verlief die Konstitution des modernen Staates in der europäischen Geschichte? Welche Bedeutung kam dabei der militärischen Entwicklung zu bzw. genauer: verlief die Entstehung, Sicherung und Durchsetzung des Gewaltmonopols des *modernen* Staates über die Institutionalisierung des Militärs? Wenn dem so war, warum entstand dann im 19. Jahrhundert in allen westlichen Ländern eine Polizei? Genügt der Bezug auf die innere Pazifierung der Gesellschaft – durch die Sicherung des Gewaltmonopols – für eine Definition des Staates? In welcher Weise stehen Gewaltmonopol und Souveränität des Staates in Beziehung? Das sind die Themen des nächsten Kapitels.

---

63 Wie bereits in der Einleitung angemerkt zum Staat als „Friedensstifter" *Peter Graf Kielmansegg 1995:* Frieden durch Demokratie. In: Dieter Senghaas (Hrsg.), Den Frieden denken. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 106–123, und so auch *Niklas Luhmann 2000:* Die Politik der Gesellschaft. Frankfurt am Main: Suhrkamp, zur Problematik der Bändigung der Gewalt als elementarer Bedingung für die „Ausdifferenzierung des politischen Systems".



II Der Staat: Das Zentrum des politischen Systems

Studien zur Binnendifferenzierung und Modernisierung des Staatsapparates in Europa

KAPITEL 4

Die Institutionen des Staates I: Militär und Polizei

Bereits der vormoderne Staat[1] kannte ein relativ hochentwickeltes Heereswesen, sei es in Form der Bürgerheere der antiken Poleis oder in Form *stehender* Heere in den Imperien. Die Heere Alexanders des Großen hätten – so urteilen manche Militärhistoriker – sogar noch in den napoleonischen Kriegen gut abgeschnitten[2]. Wie immer dem gewesen wäre, stehende Heere stellen vor schwierige logistische[3] Probleme, die nur durch eine spezialisierte, staatliche Militärbürokratie zu lösen sind; dazu gehören: Der Bau und die Unterhaltung von Garnisonen/Kasernen, die Versorgung der Heere mit Grundnahrungsmitteln, Kleidung und Waffen, die geographisch-strategische Plazierung der Truppen, die Vorausplanung von möglichen Aufmarschrouten im Kriegsfalle sowie die Anlage von Vorratsmagazinen an denselben, Kenntnisse über das Zusammenspiel der Waffengattungen (Reiterei, Infanterie und Artillerie), Herstellung von schwerem Kriegsgerät (z. B. zum Zwecke der Belagerung und Eroberung befestigter Städte, also Belagerungstechnik sowie umgekehrt: Befestigungstechnik), Rüstung für den Krieg auf dem Meere (Bau und Unterhaltung von Kriegsschiffen, Training der Ruderer für Manöver, Techniken des Rammens, Kaperns und Versenkens etc.), Aufbau und Unterhaltung von Informationsdiensten – Spionage im Feindesland, Routen oder Straßen für Läufer oder Reiter (mit Versorgungsstationen) und nicht zuletzt die Lösung der Frage, wie das alles zu finanzieren ist.

Otto Hintze hat in seiner Studie „Staatsverfassung und Heeresverfassung"[4] darauf hingewiesen, daß die beiden Grundtypen des vormodernen Staates, der Stadtstaat (Polis) sowie das Großreich (Imperium), in engem Zusammenhang stehen mit der Art und Weise, wie die Landesverteidigung organisiert war: Die Polisverfassung ruhte wesentlich auf der Bürgermiliz

---

1 Zum Begriff „vormoderner Staat" siehe *Hannes Wimmer 1996:* Evolution der Politik. – Von der Stammesgesellschaft zur modernen Demokratie. Wien: WUV-Universitätsverlag, Kap. 7.

2 *Arther Ferrill 1986:* The Origins of War. London: Thames and Hudson.

3 Zu den logistischen Problemen siehe *Michael Mann 1990:* Geschichte der Macht, 1. Bd., Frankfurt/New York: Campus, S. 228 ff. Eine Spitzenleistung besonderer Art ist das Buch von *John Keegan 1993:* A History of Warfare. London: Hutchinson, zur Logistik Chap. 4, S. 299 ff.; vgl. auch *Martin van Creveld 1999:* Aufstieg und Untergang des Staates. München: Gerling Akademie Verlag, S. 179 ff.

4 *Otto Hintze 1970:* Staatsverfassung und Heeresverfassung (1906). In: Ders., Staat und Verfassung, hrsg. v. Gerhard Oestreich. Göttingen: Vandehoeck und Ruprecht, S. 52–83.

der besitzenden Schichten, die sich selbst auszurüsten und auch in Friedenszeiten die Kampftechniken zu trainieren hatten. Die politische Selbstorganisation der Bürger im demokratischen Athen und im republikanischen Rom fiel mit dem Heereswesen praktisch zusammen: Nur der waffenfähige Bürger war frei und nur der freie Bürger heerespflichtig. Das nach Waffengattungen angetretene Heer war identisch mit der *res publica* und darauf beruhte ihr Erfolg: Der Bürger kämpfte für *sein* Vaterland. Solange sich die Herrschaft Roms auf das Gebiet des heutigen Italien beschränkte, reichte die Einrichtung der Bürgermiliz (der Bauernsöhne)[5]; als jedoch Rom hinausgriff auf Makedonien, Nordafrika, die beiden Spanien und dort „Provinzen" errichtete, wurde das Erfordernis stehender Heere unabweisbar; und das bedeutete: Umstellung auf Berufssoldaten, Soldzahlung, langes Kommando von Feldherren etc. Über dieses Kommando schufen sich die Feldherrn eine persönliche Machtbasis, welche die Polisverfassung endgültig sprengte[6]; aus Beamten der Republik wurden verselbstständigte, sich untereinander befehdende Machthaber, die Verfassungskrise verlangte nach einer Lösung – und das war die Monarchie: „So hat das stehende Heer in Rom den Monarchen geschaffen, wie anderswo der Monarch das stehende Heer, und beides steht in innerem Zusammenhang mit der Fortbildung des Stadtstaates zum Weltreich."[7]

Im europäischen Mittelalter der Feudalzeit finden wir vom hochentwickelten Heereswesen der Antike praktisch nichts mehr[8]. Der *ständische* Differenzierungsprozeß führt im 11. Jahrhundert zur Herausbildung des Rittertums als einer militarisierten Schicht[9]. Ein Heeres-

---

5 *Max Weber 1909:* Agrarverhältnisse im Altertum. In: Handwörterbuch der Staatswissenschaften, hrsg. v. Conrad/Lexis/Elster/Loening, Bd. 1, Jena, S. 52–188.

6 *Jochen Bleicken 1988:* Geschichte der römischen Republik. München: Oldenbourg Verlag; *Werner Dahlheim 1977:* Gewalt und Herrschaft. Berlin/New York; *Rainer Bernhardt 1985:* Polis und römische Herrschaft in der späten Republik (149–31 v. Chr.), Berlin/New York; *Hannes Wimmer 1996:* Evolution der Politik, a. a. O., S. 282 ff.

7 *Otto Hintze 1970:* Staatsverfassung und Heeresverfassung, a. a. O., S. 56.

8 Einen interessanten Vergleich bieten *Oliver Lyman Spaulding/Hoffman Nickerson 1993:* Ancient and Medieval Warfare. New York: Barnes and Noble.

9 *Josef Fleckenstein 1977:* Die Entstehung des niederen Adels und das Rittertum. In: Ders. (Hrsg.), Herrschaft und Stand. – Untersuchungen zur Sozialgeschichte im 13. Jahrhundert. Göttingen: Vandenhoeck und Ruprecht; siehe auch *Norbert Elias 1976:* Über den Prozeß der Zivilisation. Frankfurt a. M.: Suhrkamp, Bd. 2; *George Duby 1984:* Krieger und Bauern. Frankfurt a. M.: Suhrkamp; *George Duby 1986:* Die drei Ordnungen. Frankfurt: Suhrkamp, insbes. S. 69; *Werner Conze/Christian Meier 1972:* Adel, Aristokratie. In: Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 1, S. 14 ff.; *Otto Hintze 1970:* Staatsverfassung und Heeresverfassung, a. a. O., S. 62: „Militärisch bedeutet das Feudalsystem die Verdrängung des alten Heerbannes, der in der Hauptsache Fußvolk gewesen war, durch eine schwer gerüstete Reiterei, die nicht in taktischen Verbänden durch den Schock des Massenangriffs, als vielmehr durch die persönliche Tapferkeit und Geschicklichkeit des einzelnen Ritters, im Einzelkampf also, ihre Erfolge erringt"; siehe auch *Otto Hintze 1970:* Wesen und

wesen, wie es etwa zur selben Zeit das chinesische Reich besaß[10], gibt es nicht, und es kommen das ganze Mittelalter hindurch nur selten größere Heeresaufgebote zustande[11]: Jeder Feudalherr ist zugleich Burgbewohner und Kommandant seiner Rittermannschaft (als Burgbesatzung), dasselbe gilt für die Kirchenfürsten und freien Städte[12], welche allesamt berechtigt sind, die eigene „Gerechtigkeit" im Zweifelsfalle mit Mitteln der physischen Gewalt durchzusetzen. Die „Fehde" im Sinne Otto Brunners „Land und Herrschaft"[13] war ja die typisch mittelalterliche Form des Selbsthilfeverfahrens in Rechtskonflikten[14]. Wo immer wir *Selbsthilfe durch das geltende Recht legitimiert* finden, können wir mit einiger Sicherheit auf das *Fehlen von Staatlichkeit* schließen. In solchen Gesellschaften gibt es zwangsläufig wenig Macht und korrelativ dazu ein hohes Niveau an physischer Gewaltsamkeit[15]. Die alte „Lehnskriegspflicht" war längst durch die Ausdehnung des geldwirtschaftlichen Verkehrs ablösbar gewor-

---

Verbreitung des Feudalismus, ebenfalls in Bd. 1, S. 94 f., zur Absonderung eines „berufsmäßigen Kriegerstandes" und der „lokalen Herrenstellung dieses Kriegeradels", welche wesentlich zu den definitorischen Merkmalen des „Feudalismus" gehören.

10 *William H. McNeill 1982:* The Pursuit of Power. – Technology, Armed Force, and Society since A.D. 1000. Chicago: Univ. of Chicago Press, S. 24 ff. zu China zwischen 1000 und 1500; China hatte zur Zeit des Reform-Ministers Wang An-Shih (im Jahre 1086) rd. 1 Million Mann als Soldaten und verbrauchte rd. 80 % der Staatseinnahmen für das Militär (S. 40 f).

11 *Norbert Ohler 1997:* Krieg und Frieden im Mittelalter. München: C. H. Beck.

12 *Heinrich Koller 1986:* Die mittelalterliche Stadtmauer als Grundlage städtischen Selbstbewußtseins. In: Bernhard Kirchgässner/Günter Scholz (Hrsg.), Stadt und Krieg. Sigmaringen: Jan Thorbecke, S. 9–26, insbesondere S. 18: Die Ritterheere waren völlig ungeeignet, eine Stadtmauer zu berennen, die Städte mit ihren hohen und harten Mauern waren „fast zu uneinnehmbaren Stützpunkten" geworden und hatten einen Wert erhalten, „an den die Bürger selbst zunächst kaum gedacht hatten". Im 14. und 15. Jahrhundert gingen die Bürger dazu über, größere Heere aufzubieten (Söldnerheere) „und den Ritterheeren sogar in offener Feldschlacht gegenüberzutreten", führten weit ausgreifende Fehden, und deshalb verstand es sich von selbst, „daß sie in weitläufige Kriege hineingezogen wurden" (S. 22).

13 *Otto Brunner 1973:* Land und Herrschaft. Darmstadt: Wiss. Buchgesellschaft; siehe auch *Wilhelm Janssen 1979:* Friede. In: Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 2, S. 543–592; „Friede" bezeichnet einen Zustand ungestörten Rechts, „Rechtsbruch war zugleich Friedensbruch" (S. 546); zusammenfassend zum Mittelalter S. 555 f.

14 *Gadi Algazi 1995:* „Sie würden hinten nach so geil". Vom sozialen Gebrauch der Fehde im 15. Jahrhundert. In: Thomas Lindenberger/Alf Lütge (Hrsg.), Physische Gewalt. Frankfurt a. M.: Suhrkamp, S. 39–77; siehe auch *Karl-Georg Faber 1982:* Macht, Gewalt. In: Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 3, S. 835–854, insbes. S. 841 f. zur „Gewalt" als rechtmäßiger Selbsthilfe und den vielen Versuchen, dieselbe einzuschränken.

15 *Gadi Algazi 1992:* Herrengewalt und Gewalt der Herren im späten Mittelalter. Frankfurt/New York: Campus; *Christoph Heiduk/Almut Höfert/Cord Ulrichs 1997:* Krieg und Verbrechen nach spätmittelalterlichen Chroniken. Köln/Weimar/Wien: Böhlau.

den, die Fürsten und Städte halten – je nach Finanzkraft – ihre je eigenen „Privatarmeen", aber diese bestehen nun überwiegend aus „Soldrittern" und sind vielfach auch Fremde.

Ab dem 14. Jahrhundert begannen sich die Anzeichen einer tiefsitzenden Krise dieser Gesellschaftsformation zu häufen, welche wohl am besten mit dem Schlagwort von der „feudalen Anarchie" erfaßt wird. Ununterbrochen wird irgendwo gekämpft, werden die Felder der Bauern verwüstet, Mensch und Tier geraubt, Städte belagert, Handelstransporte überfallen etc. Die Grenzen zwischen den Aktivitäten der Rittertruppen im Zuge einer „legitimen" Fehde und den Aktivitäten der berühmt-berüchtigten Raubritterbanden waren kaum mehr zu ziehen[16]. Die Habsburger Ritterheere wurden 1351 bei Morgarten und 1386 bei Sempach durch Volksaufgebote der Schweizer Kantone entscheidend geschlagen. Die Schweizer Fußsoldaten traten in – für die damalige Zeit – riesigen Gewalthaufen mit tiefgestaffelter Massenwirkung auf, welcher die schwergepanzerten Ritter zu Pferde nicht viel entgegenzusetzen hatten. All dies trug zur nachhaltigen Diskreditierung des „Ritterstandes" bei.

Über ein Jahrhundert hindurch bekriegten sich der französische und englische Adel um die Vorherrschaft in der Normandie[17]. Dieser „Krieg" endete bekanntlich mit dem Sieg Frankreichs, welcher mit zwei Innovationen zu tun hatte, die erst viel später ihre volle Wirkung entfalten sollten: Erstens, bei den französischen Siegen von 1450 bei Castillon und 1453[18] bei Formigny wurden erstmals *Kanonen* bedeutend[19]. Zweitens, 1439 erhielt der französische König von den Ständen erstmals die *Taille*[20] bewilligt, also eine *Steuer*, mit welcher er ein *stehendes* Heer von rd. 12.000 Mann finanzieren konnte. Der 100jährige Krieg hinterließ in Frankreich

---

16 *Rainer Wohlfeil 1986:* Das Heereswesen im Übergang vom Ritter- zum Söldnerheer. In: Johannes Kunisch (Hrsg.), Staatsverfassung und Heeresverfassung in der europäischen Geschichte der Frühen Neuzeit. Berlin: Duncker & Humblot, S. 107–127, insbesondere S. 120. Otto Brunner bringt in „Land und Herrschaft" dafür zahlreiche Beispiele.

17 *Desmond Seward 1982:* The Hundred Years War. New York: Atheneum; *Clifford J. Rogers 1995:* The Military Revolutions of the Hundred Years War. In: Ders. (Hrsg.), The Military Revolution Debate. Boulder/San Francisco/Oxford: Westview Press, S. 55–94.

18 *Edith Ennen 1981:* Die Festungsstadt als Forschungsgegenstand – die Herausbildung der Festungs- und Garnisonsstadt als Stadttyp. In: Hans-Walter Herrmann/Franz Irsigler (Hrsg.), Beiträge zur Geschichte der frühneuzeitlichen Garnisons- und Festungsstadt, Saarbrücken: Minerva, S. 19–34, hier insbes. S. 21, der 23. Mai 1453 zum Fall von Konstantinopel, versehen mit einer dreifachen Landmauer, „der bestbefestigte Platz der bekannten Welt". „Für den türkischen Sieg war in erster Linie der Einsatz von Belagerungsgeschützen entscheidend gewesen."

19 *Samuel E. Finer 1975:* State- und Nation-Building in Europe: The Role of the Military. In: Charles Tilly (Hrsg.), The Formation of National States in Europe. Princeton, N. J.: Princeton Univ. Press, S. 84–163, hier S. 105.

20 *Max von Keckel 1911:* Taille. In: Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 3. Auflage, Bd. 7, S. 1090–1093; die Taille ging ursprünglich zurück auf die Praxis des Loskaufs vom persönlichen Waffendienst, hat dann die Bedeutung einer außerordentlichen Abgabe bei Kriesgzügen und wird ge-

also ein stehendes Heer und eine Steuer, aber es gab kaum noch eine zivile Verwaltung und deshalb würde ich hier von „protostaatlichen" Strukturen sprechen, „keinesfalls ein zentralistischer oder integrierter Staat", formuliert auch Perry Anderson[21]. In England dagegen gingen in den „Rosenkriegen" (1455–1485) zunächst die Fehden innerhalb des Adels weiter, bis sich 1485 endlich die Dynastie der Tudors durchsetzen konnte. Seit England – nach dem Verlust der Normandie – auf die Grenzen des Inselreiches beschränkt worden war, schlugen Entwicklungen auf dem Kontinent nicht mehr sofort auf die Politik dieses Landes durch.

England befindet sich danach in einer besonderen *geopolitischen* Lage und kann sich daher einige „Sonderentwicklungen" leisten, die auf dem Kontinent kaum möglich gewesen wären. Das englische Parlament bewilligt dem König Heinrich VIII. fast keine Mittel für ein stehendes Heer; das auf dem Kontinent grassierende Söldnerwesen setzt sich daher in England nicht durch – es wird statt dessen ein, kriegstechnisch gesehen, eher dilettantisches Miliz-System aufgebaut etc. – kurzum: Der englischen Krone fehlte eine wichtige Stütze der Herrschaft, nämlich das Militär: „Der Truppenausbau war zur Zeit der Renaissance eine notwendige Bedingung für das Überleben der kontinentalen Monarchien. Dem Tudor-Staat war dieser Imperativ wegen seiner insularen Lage fremd."[22] In der Folgezeit nahm die Militarisie-

---

gen Ende des englisch-französischen „Erbfolgekrieges" zu einer bleibenden Steuer zur Finanzierung einer stehenden Truppe; Keckel berichtet von 9.000 Reitern, welche an die Stelle der disziplin- und zuchtlosen Lehensmiliz getreten seien; siehe auch *Ernst H. Kantorowicz 1981:* The King's Two Bodies. Princeton, N. J.: Princeton Univ. Press; ich komme auf die enorme Bedeutung des Steuerwesens zurück; was wir hier sehen, ist der Zusammenhang von Kriegführung, der Entstehung von stehenden Heeren und den Anfängen des „Steuerstaates".

21 *Perry Anderson 1979:* Die Entstehung des absolutistischen Staates. Frankfurt: Suhrkamp, S. 111; den französischen Königen fehlen auch noch während der Zeit der Religionskriege die erforderlichen Verwaltungsstrukturen, um die Logistik für größere Heere bewältigen zu können; siehe *James B. Wood 1991:* The Royal Army During the Early Wars of Religion, 1559–1576. In: Mack P. Holt (Hrsg.), Society and Institutions in Early Modern France. Athens/London: The Univ. of Georgia Press, S. 1–35, insbes. S. 19 f. zur „inability to maintain armies in the field": Immer wieder fehlt das Geld für den Sold oder die Versorgung bei längeren Aufenthalten, daher kam es ständig zu massenhaften Desertionen, Plünderungen und Selbstauflösungen der Heereskörper, bevor der König einen Erfolg hätte verbuchen können. Das Volk hat wahrscheinlich unter *diesen* Umständen mehr zu leiden gehabt als an den Kämpfen selbst, siehe *James B. Collins 1995:* The State in Early Modern France. Cambridge: Cambridge Univ. Press, zur Zeit um 1600: „The country staggered under broad devastation. Commercial activity had declined to two-thirds (or less) of its 1580 level; many areas, such as Burgundy, suffered complete depopulation; the peasants everywhere lived on the verge of starvation, fighting off wolves and wandering bands of furloughed soldiers. Many nobles and royal officers had been forced to pay ruinous ransoms during the civil war and towns and village communities everywhere faced debts of unprecedented magnitude" (S. 24).

22 *Perry Anderson 1979:* Die Entstehung des absolutistischen Staates, a. a. O., S. 153; so blieb es in England bis 1688, dann aber: „Between 1688 and 1714 the British state underwent a radical trans-

rung des Adels ab, die Krone verkaufte den über die Enteignung der Klöster gewonnenen Grundbesitz – immerhin ein Viertel des Landes – und ließ damit die *Gentry* entstehen, eine agrarische Mittelschicht, welche an Zahl und Reichtum rasch zunahm und in Gestalt der Commons zu einem neuen Machtfaktor des Landes wurde. Das englische Parlament bewilligt dagegen Mittel für den Ausbau der *Navy*, welche 1588 die spanische *Armada* [23] vernichtete, allerdings mit der Hilfe eines kräftigen Sturmes. Danach wurde die Navy schnell mit modernen Fernkanonen und Geschützplattformen ausgerüstet, so daß bereits Elisabeth I. Gebieterin über die mächtigste Kriegsmarine[24] wurde, welche Europa je gesehen hatte. Diese Faktorenkombination lenkte England auf einen *Entwicklungspfad* [25], der sich von dem des Kontinents in wesentlichen Punkten unterschied; den militärischen kommt dabei entscheidende Bedeutung zu, wie schon Otto Hintze klar erkannte:

---

formation, acquiring all of the main features of a powerful fiscal-military state: high taxes, a growing and well-organized civil administration, a standing army and the determination to act as a major European power. Why did this happen?", fragt *John Brewer 1988:* The Sinews of Power. – War, Money and the English State, 1688–1783. Cambridge, Mass.: Harvard Univ. Press, S. 137; auf diese Frage kommen wir zurück.

23 *Garrett Mattingly 1987:* The Armada. Boston: Houghton Mifflin Company.

24 Allerdings blieb die Royal Navy auf die Kooperation mit privaten Handelsschiffen angewiesen, beide bildeten zusammen einen mehr oder weniger einheitlichen Kampfverband, wenn auch nur zeitlich begrenzt, siehe *M. J. Braddick 1993:* An English Military Revolution? In: The Historical Journal 36: 965–975, hier insbesondere S. 970 mit Bezug auf *Kenneth R. Andrews 1991:* Ships, money and politics. Seafaring and naval enterprise in the reign of Charles I. Cambridge: Cambridge Univ. Press, sowie die Beiträge in *Mark Charles Fissel (1991) (Hrsg.):* War and Government in Britain, 1598–1650. Manchester: Manchester Univ. Press; *Bruce D. Porter 1994:* War and the Rise of the State. – The Military Foundations of Modern Politics. New York: The Free Press, S. 48 f. Die Tudors errichteten Mitte des 16. Jahrhunderts ein „Naval Board" außerhalb der Hoforganisation, es wurden die modernsten Kanonen importiert, ebenso Techniker aus ganz Europa, und bald besaß England 53 der bestausgerüsteten Kriegsschiffe: „The rise of the Tudor navy was a pivotal factor in England's political development" (S. 48). England hatte unter Heinrich VIII. nur 4.000 Mann als reguläre Truppen, bestanden aus der königlichen Garde und Küstenwachen, aber diese kleinen militärischen Einheiten genügten, das Monopol der Gewalt – auf welchem der König nachhaltig bestand – weitgehend durchzusetzen. Die englische Aristokratie hatte sich in den Rosenkriegen weitgehend selbst ruiniert und erschöpft, an der Navy war sie wenig interessiert – ganz im Gegensatz zur städtischen Bourgeoisie, die in der Navy einen mächtigen Verbündeten für ihren „Handelskapitalismus" erblickte. So stützte die Navy einerseits den Prozeß der Staatsbildung und blockierte ihn andererseits zugleich: „Naval power simultaneously strengthened and tempered English state formation", so Porter S. 48.

25 *Wolfgang Zapf 1995:* Die Modernisierungstheorie und unterschiedliche Pfade der gesellschaftlichen Entwicklung. In: Leviathan 24: 63–77, grundsätzlich zur These von der „Pfadabhängigkeit" bestimmter Entwicklungen.

> Die Landmacht ist eine Organisation, die den Körper des Staates selbst durchsetzt und militärisch gestaltet. Die Seemacht ist nur die gepanzerte Faust, die hinausgreift in die fremde Welt; sie ist nicht geeignet, gegen irgendwelche „innere Feinde" gebraucht zu werden. Die Landmacht steht von jeher in mehr oder minder enger Verbindung mit den grundbesitzenden Klassen; sie trägt noch etwas von den Traditionen des Feudalismus in sich. In der Seemacht fehlen alle feudalen Reminiszenzen; sie dient in eminentem Maße den Interessen von Industrie und Handel.[26]

Auf dem Kontinent werden die Armeen geradezu zum Rückgrat des modernen Staates und mußten dies werden, denn die eskalierende Gewalt während der Reformationszeit ließ eine Alternative[27] nicht mehr zu.

4.1 Die militärische Revolution 1560–1660

Wir hatten oben gesehen, wie die Zeit der Ritterheere im 16. Jahrhundert langsam zu Ende ging[28]; die Ritterheere waren eigentlich gar keine Heere im engeren Sinn, sondern eher „größere" Ansammlungen von Einzelkämpfern[29]; ihre Rüstung war außerordentlich teuer, ebenso die Unterhaltung und das Training von Mann und Pferd. Der Schwerpunkt der Armeen verlagerte sich nun endgültig zum Fußvolk, und zwar nicht zuletzt deshalb, weil es viel billiger und überdies beliebig vermehrbar war. Trotzdem blieben die berittenen Soldaten als

---

26 *Otto Hintze 1970:* Staatsverfassung und Heeresverfassung, a. a. O., S. 82; siehe auch *Bertrand Bardie/Pierre Birnbaum 1983:* The Sociology of the State. Chicago/London: Univ. of Chicago Press, insbes. S. 73.

27 *Hendrik Spruyt 1994:* The Souvereign State and Its Competitors. – An Analysis of Systems Change. Princeton, NJ: Princeton Univ. Press und *Hendrik Spruyt 1994a:* Institutional Selection in International Relations: State Anarchy as Order. In: International Organization 48: 527–557 mit Blick auf das „Ausscheiden" der italienischen Stadtstaaten und der spätmittelalterlichen Städtebünde (Hanse) als konkurrierende Formen der politischen Organisation. Siehe auch die Beiträge in *Julius Kirshner (1995) (Hrsg.):* The Origins of the State in Italy 1300–1600. Chicago/London: Univ. of Chicago Press.

28 *Malcolm Vale 1981:* War and Chivalry. Athens, Georgia: The Univ. of Georgia Press.

29 *Michael Roberts 1986:* Die militärische Revolution 1560–1660. In: Ernst Hinrichs (Hrsg.), Absolutismus. Frankfurt a. M.: Suhrkamp, S. 273–309, hier insbes. S. 274 f.; siehe auch *Gerhard Papke 1979:* Handbuch zur deutschen Militärgeschichte, Bd. I: Von der Miliz zum Stehenden Heer. Wehrwesen im Absolutismus. München: Bernard und Graefe, S. 138: „Bis 1648 gab es eigentlich gar kein Militärwesen, sondern nur ein Kriegswesen. Für den Krieg wurde ein Heer versammelt und erhalten, und erst im Kriege tauchten die Fragen der Aufbringung, Organisation und Führung der Truppen auf und konnten für die Praxis diskutiert werden."

„Kavallerie" weiterhin wichtig (eigentlich bis zum Ersten Weltkrieg, obwohl sie schon in den Kriegen zuvor kaum mehr einsetzbar war, ohne große Verluste zu erleiden). Die Kämpfe wurden jedoch in Hinkunft im wesentlichen von der Infanterie gefochten, und hier kam es zu so großen Veränderungen, daß man sogar von einer „militärischen Revolution" spricht[30].

Bis zum Ende des 30jährigen Krieges waren die Heere im wesentlichen *Söldnerheere*. Fürsten, die einen Krieg führen wollten oder mußten, beauftragten einen „Kriegsunternehmer"[31], schlossen mit diesem einen Vertrag, zahlten die entsprechenden Summen und damit war der Fall für sie eigentlich schon erledigt, denn alles weitere lag im Verantwortungsbereich der „Condottieri"[32], welche irgendwelche Söldner anwarben und in den Kampf führten. Schweizer waren seit ihren Siegen die begehrtesten Söldner, die deutschen Landsknechte kamen hinzu, aber im Grunde genommen gab es wegen des Bevölkerungswachstums überall reichliches Angebot an Männern, die sich irgendwie einen Lebensunterhalt verdienen mußten. Diese Söldnerheere waren keine Armeen eines bestimmten Staates, im Gegenteil, man muß

---

30 Der „klassische" Text dazu ist *Michael Roberts 1986:* Die militärische Revolution, a. a. O.; siehe jedoch auch *Samuel E. Finer 1975:* State- and Nation-Building in Europe: The Role fo the Military. In: Charles Tilly (Hrsg.), The Formation of National States in Western Europe. Pinceton, NJ: Princeton Univ. Press, S. 84–163; *Michael Duffy (1980) (Hrsg.):* The Military Revolution and the State 1500–1800. Exeter: Univ. of Exeter Studies in History No. 1; *Hans Ehlert 1985:* Ursprünge des modernen Militärwesens. In: Militärgeschichtliche Mitteilungen 38, 2/85, S. 27–56; *Brian M. Downing 1992:* The Military Revolution and Political Change. Origins of Democracy and Autocracy in Early Modern Europe. Princeton, N. J.: Princeton Univ. Press, insbes. Kap. 3, S. 56 ff.; *Bruce D. Porter 1994:* War and the Rise of the State. The Military Foundations of Modern Politics. New York u. a.: The Free Press, insbes. Kap. 3, S. 63 ff.; *R. A. Stradling 1994:* ‚A Military Revolution': The Fall-Out from the Fall-In. In: European History Quarterly 24: 271–278; *Clifford J. Rogers (1995) (Hrsg.):* The Military Revolution Debate. – Readings on the Military Transformation of Early Modern Europe. Boulder/San Francisco/Oxford: Westview Press; eher kritisch dagegen *David A. Parrott 1985:* Strategy and Tactics in the Thirty Years' War: The „Military Revolution". In: Militärgeschichtliche Mitteilungen (MGM) 38, 2/85, S. 7–25, sowie *Geoffrey Parker 1996:* The military revolution. Military innovation and the rise of the West, 1500–1800. Cambridge: Cambridge Univ. Press. Sec. Ed.

31 *Johannes Kunisch 1986:* Wallenstein als Kriegsunternehmer. Auf dem Weg zum absolutistischen Steuerstaat. In: Uwe Schultz (Hrsg.), Mit dem Zehnten fing es an. München: Beck, S. 153–161; Handlungsbeauftragter der Hohenzollern in Brandenburg-Preußen während des 30jährigen Krieges waren „Kriegskommissäre", siehe zur späteren Bedeutung *Otto Hintze 1970:* Der Commissarius und seine Bedeutung in der allgemeinen Verwaltungsgeschichte. In: Ders., Staat und Verfassung, a. a. O., S. 242–274.

32 *Gerhard Papke 1979:* Handbuch zur deutschen Militärgeschichte, a. a. O., S. 119; die Condottieri betrachteten ihre Truppen als ihr Eigentum, das sie nur ungern einer Schlacht aussetzten. Kriegskunst bedeutete Manövrierkunst, der „Sieg" war mehr das Ergebnis einer gut gewählten Position und der darauf aufgebauten Verhandlungstaktik und nicht der Erfolg blutiger Kämpfe. Die

sie geradezu als „Heere ohne Staat“ bezeichnen[33]. Diese Söldnerhaufen befanden sich oft in einem erbärmlichen Zustand, teils weil man sie nicht regelmäßig bezahlte, teils weil die Fürsten und Warlords auf dem Grundsatze standen, die Heere müßten sich im Feindesland selbst „versorgen“. Die Folgen dieser Sachverhalte sind bekannt: Im 30jährigen Kriege wurden ganze Landstriche vollständig ausgeplündert und entvölkert; Hunger, Disziplinlosigkeit und Verrohung ließen die Söldner zum „Schrecken der Zeit“ werden, teilweise gehörte dies explizit zur Kriegsstrategie der Fürsten und Söldnerführer[34].

Machiavelli war einer der ersten, der das Söldnerwesen heftig kritisierte und deswegen auch als erster Militärtheoretiker der Neuzeit bezeichnet wird; was waren seine Argumente[35]?

1. Söldner haben eine schlechte Kampfmoral[36]. Sie sind nur am Geld interessiert, und warum sollten sie sich für ein bißchen Sold totschlagen lassen?

Condotte waren „Privattruppen“ und können – so Papke – als eine Art Kapitalanlage, vielleicht sogar als ein Spekulationsobjekt, angesehen werden, das allerdings nur im Kriege seinen wirtschaftlichen und politischen Gewinn abwarf. Die Kriege sind nicht Mittel zum Zweck, sondern werden als risikoreiches Geschäft geführt – eben von militärischen Unternehmern, ein Geschäft, in welchem regelrechter Betrug und Repressalien beträchtlich den Gewinn erhöhen konnten.

33 *Hans Ehlers 1985:* Ursprünge. In: Militärgeschichtliche Mitteilungen (= MGM), a. a. O., S. 29; die Söldnerführer waren daher *Warlords* im wahrsten Sinn des Wortes; siehe auch dazu *Rainer Wohlfeil 1986:* Das Heereswesen im Übergang, a. a. O., S. 107–127.

34 *Jutta Nowosadtko 1997:* Ordnungselement oder Störfaktor? Zur Rolle der stehenden Heere innerhalb der frühneuzeitlichen Gesellschaft. In: Ralf Pröve (Hrsg.), Klio in Uniform? Probleme und Perspektiven einer modernen Militärgeschichte der Frühen Neuzeit. Köln/Weimar/Wien: Böhlau, S. 5–34, hier insbesondere S. 11: „Besonders im 16. bis zur Mitte des 17. Jahrhunderts gestalteten sich die Übergänge zwischen der Legalität und der Kriminalität militärischer Aktionen fließend. Auch reguläre Söldnertruppen begannen zur Sicherung des Lebensunterhalts zu plündern und zu brandschatzen, wenn die Soldzahlungen ausblieben. Von den arbeitslosen Söldnern, die als sogenannte ‚Gartknechte‘ nach und zwischen den Kriegen durch die Lande zogen und sich sozusagen ‚freiberuflich‘ durch Bettel und Klein- aber auch Gewaltkriminalität ernährten, unterschied sie in dieser Hinsicht nur der bestehende Vertrag mit dem Kriegsherrn. Das ‚Garten‘ war zwar durch Reichs- und Landesgesetze strikt und zweifelsfrei verboten, aber die Grenzen zwischen regulären und irregulären Söldnerverbänden blieben verwischt, solange ein Wechsel von einem Status zum anderen problemlos möglich war und bei kriegsführenden Obrigkeiten die Bereitschaft vorhanden war, mit den paramilitärischen Banden ‚zusammenzuarbeiten‘. In dem Maße, in dem die innermilitärische Disziplinierung Fortschritte machte, scheint sich die Kluft zwischen den militärischen Verbänden im engeren Sinne und den Räuberbanden sichtbar vergrößert zu haben …“

35 *Nicolo Machiavelli 1532:* Il Principe, zit. n. Der Fürst, Leipzig 1976, Reclam, Kap. 12, S. 54 f.

36 Desertionen – bis zur fast vollständigen Auflösung eines Heeres – blieben eines der gravierendsten Probleme der Söldnerheere, allerdings hatte dies in der Regel auch mit der Bezahlung und der Versorgung zu tun: Die französische Armee, welche 1635 in Flandern einrückte, hatte zu Be-

2. Söldner kämpfen für eine fremde Sache, die sie eigentlich gar nichts angeht. Sie kommen aus verschiedenen Regionen und haben zur Stadt (stato) oder zum „Vaterland“[37] keine Beziehung. Nur Bürgerheere wie zur Zeit der römischen Republik wissen, wofür sie kämpfen und ihr Leben riskieren;
3. Söldnerheere kosten viel Geld, sind im Kriegsfalle von zweifelhaftem Wert und stellen in Friedenszeiten eine Bedrohung für die zivile Führung der Stadt dar. Den Generälen könne man nicht trauen, jedenfalls sei eine Gewaltanwendung nicht auszuschließen, wenn ihre Forderungen nicht erfüllt würden.[38]

Machiavellis Bücher – und damit seine Kritik – fanden weite Verbreitung (der Buchdruck machte dies bereits möglich), und wie Machiavelli bezogen auch die nassau-oranischen Reformer sowie König Gustav Adolf von Schweden ihre Ideen aus dem Studium antiker Autoren, deren Resultate sie den geänderten Bedingungen des beginnenden 17. Jahrhunderts anzupassen suchten. Allgemeine Trends sowie die sich allmählich durchsetzenden Ideen der Reformer ergeben zusammen das, was man die „militärische Revolution“ nennt.

---

ginn 22.000 Mann Infanterie und 4.500 Kavallerie; am Ende des „Feldzuges“ waren nur mehr 8.000 Mann Infanterie und 2.000 Pferde übriggeblieben, trotz Verstärkungen aus der Picardy: „This wastage rate of between 50 und 75 percent was typical, ...“, stellt *David A. Parott 1985:* Strategy and Tactics in the Thirty Years' War, a. a. O., S. 19 lakonisch fest; nicht nur fehlte den Monarchen eigentlich das Geld für regelmäßige Soldzahlungen, sie verfügten auch über keine geeigneten *logistischen Techniken*, um größere Heere zu versorgen; darauf ist zurückzukommen, weil hier ein Problem vorliegt, welches für den Aufbau von moderner Staatlichkeit wesentlich wurde.

37 *Ernst H. Kantorowicz 1981:* The King's Two Bodies, a. a. O.; der antike Spruch *pro patria mori* wäre für das Mittelalter sinnlos gewesen; entscheidend waren ja die persönlichen Beziehungen zwischen Herrn und Vasallen. Erst mit der Konsolidierung der Monarchien gewinnt *patria* wieder einen Sinn. Deshalb kann man jetzt die Söldner als „vaterlandslose Gesellen“ abqualifizieren; siehe S. 232 ff.

38 „The Florentine fear of coup d'etat was well grounded. Many ambitious *condottieri* did indeed seize power from civic officers by illegal use of force. The greatest city to experience this fate was Milan, which became a military despotism after 1450, when Francesco Sforza took power and began to use the resources of the city to support his military following on a permanent basis. Venice managed to escape any such fate, partly by careful supervision of potential usurpers, partly by dividing contracts among serveral different, mutually jealous captains, and partly by bestowing civic honors and gifts upon loyal and successful *condottieri* and arranging suitable marriages for them with members of the Venetian aristocracy“, so *William McNeill 1982:* The Pursuit of Power, a. a. O., S. 76. Die Armeen der italienischen Stadtstaaten können als die ersten *stehenden* Heere der europäischen Neuzeit qualifiziert werden, allerdings hatten sie zur „Stadt“ nur ein vertragliches Verhältnis, wenngleich dieser Vertrag erstmals eine langfristige Perspektive enthielt. Dem Ge-

Die wichtigsten Innovationen der militärischen Revolution:

1. *Technik:* Der ersten Kanonen haben wohl mehr Schrecken verbreitet, als daß sie Zerstörungen anrichten konnten; doch dies änderte sich bald: Fortschritte in der Metallurgie ermöglichten die Produktion wesentlich leistungsfähigerer Kanonenrohre, die Erfindung des komprimierten Schießpulvers verlieh den Feuerwaffen neue Wirksamkeit. Zu den Kanonen kamen dann die tragbaren Musketen hinzu, die aufgrund der hohen Nachfrage bald in Massenproduktion hergestellt wurden. Die treffsichereren und wirkungsvolleren Kanonen lösten eine ganze Kettenreaktion auf den verschiedensten Gebieten aus: Die Städte[39] mußten in neue Befestigungsanlagen investieren, die Befestigungstechnik[40] we-

---

meinwesen der italienischen Städte blieben sie aber weithin „äußerlich", waren nicht integriert, deshalb auch die geschilderten Probleme.

39 *John Keegan 1993:* A History of Warfare. London: Hutchinson, S. 321 f.: Als der französische König Karl VIII. 1494 nach Oberitalien übersetzte, hatte er schwere Kanonen mit; auf dem Weg nach Neapel, welches er mit zweifelhaften Gründen als Herrschaftsgebiet beanspruchte, lagen die Stadtstaaten und das Herrschaftsgebiet des Papstes: In wenigen Stunden schossen die Kanoniere Karls VIII. z. B. die Burg Firizzano nieder, nach wenigen Monaten ritt er als Eroberer in Florenz ein, die neapolitanische Burgfestung San Gionvanni, die zuvor über 7 Jahre einer Belagerung standgehalten hatte, wurde in nur 8 Stunden zusammengeschossen etc. „His guns had brought a true revolution in warmaking", so Keegan: Die Kanonen schossen Eisenkugeln direkt an die Basis der Befestigungsmauern, schlugen hier Löcher und alles weitere geschah wie von selbst: je höher die Mauer, desto schneller brach sie in sich zusammen. Das war neu; die frühere Belagerungstechnik mußte die Mauern von oben mehr oder weniger „abtragen" oder erklimmen oder unterminieren. Die neuen Kanonen dagegen schossen flach auf die Mauerbasis, und genau das war mit den alten Katapulten oder Wurfgeschützen nicht möglich gewesen.

40 *Geoffrey Parker 1996:* The Military Revolution, a. a. O., ch. 1 und ch. 6, sieht genau hierin den eigentlichen Kern der „militärischen Revolution": Der Großteil der Kriegführung bestand bis zum 30jährigen Kriege in Belagerungen, die neuartigen Kanonen zwangen zu neuen Formen der Befestigung, welche nicht zufällig die Italiener erfanden, die zu den für die Folgezeit führenden Befestigungsingenieuren Europas wurden, die sog. *trace italienne* – geometrisch genau berechnete Befestigungsanlagen mit Mauerwerken, welche durch Aufschüttung von Erde ergänzt wurden: die Erde „verschlang" die Kanonenkugeln problemlos, außerdem konnten die Belagerer nun durch Kanonen auf Geschützstellungen sowie mit Musketen von allen Seiten beschossen werden etc. Die nun anfallenden Kosten für den Bau solcher Befestigungen sowie für die Unterhaltung einer entsprechenden Zahl von Soldaten für den Verteidigungsfall überstiegen nun endgültig die finanziellen Möglichkeiten der meisten Städte; sie mußten sich in die Obhut von Territorialherren begeben: „Mit dem Ende des 15. Jahrhunderts stießen allerdings zahlreiche Städte an die Grenze ihrer finanziellen Belastbarkeit und politischen Unabhängigkeit. Die fortschreitende Verrechtlichung der Territorien wie des Reichsganzen, die politische und wirtschaftliche Dominanz der zunehmend rationaler verwalteten Landesherrschaften, die sich rasant entwickelnde Kriegstechnik schufen hier entscheidende Barrieren. Viele Territorialstädte wie Wien trugen seit dem Ende des

sentlich verbessert werden. Die Niederländer entdeckten in ihrem Befreiungskampf gegen die Spanier die Nützlichkeit von Verschanzungen[41]; ganz generell wurde den Geländebedingungen viel größere Aufmerksamkeit geschenkt, und deshalb entstand ein Bedarf für *Militärgeographie*. Kanonen vergrößerten den Troß, und schon aus diesem Grunde mußten die Feldherren genauere Kenntnisse über die existierenden Straßenverbindungen besitzen etc. Die Komplexität der technischen Aspekte zwang zur Anwendung von „wissenschaftlichen Methoden" und „mathematischen Praktikern" (Ingenieure)[42] sowie zur Übernahme von technischen Erfindungen, die anderswo gemacht wurden: Die Feldherren entdeckten z. B. die Nützlichkeit des Fernrohrs, die Politik die Brauchbarkeit der Druckerpresse für den *Propagandakrieg*[43].

Säkulums nur noch finanziell zum Militäretat der Landesherrn bei. Für zahlreiche Reichsstädte brachte der Schmakaldische Krieg das Ende der eigenständigen, immer kostspieliger werdenden Kriegs- und Befestigungspolitik; wenige wie Nürnberg zwang erst die Katastrophe des Dreißigjährigen Krieges zur Einstellung aller militärischen Außenaktivitäten. Der Territorialstaat ersetzte nun planmäßig die alten kommunalen Militärzentren durch neuartige Anlagen: die Festungsstädte", so *Gerhard Fouquet 1989:* Die Finanzierung von Krieg und Verteidigung in oberdeutschen Städten des späten Mittelalters (1400–1500). In: Bernhard Kirchgässner/Günter Scholz (Hrsg.), Stadt und Krieg. Sigmaringen: Jan Thorbecke, S. 41–82, hier S. 74 f.; für Frankreich siehe *John A. Lynn 1995:* The *trace italienne* and the Growth of Armies: The French Case. In: Clifford J. Rogers (Hrsg.), The Military Revolution Debate, a. a. O., S. 169–200.

41 Allgemein zum „Defensionswerk" siehe *Gerhard Oestreich 1969:* Graf Johanns VII. Verteidigungsbuch für Nassau-Dillenburg 1595. In: Ders., Geist und Gestalt des frühmodernen Staates. Berlin: Duncker & Humblot, S. 311–355; *Hideo Shinpo 1992:* Zur verfassungsgeschichtlichen Bedeutung des Landesdefensionswesens. In: Zeitschrift für Historische Forschung 19: 341–358, mit einem Bezug auf Preußen im 17. Jahrhundert

42 *Bernhard R. Kroener 1988:* Vom „extraordinari Kriegsvolck" zum „miles perpetuus". Zur Rolle der bewaffneten Macht in der europäischen Gesellschaft der Frühen Neuzeit. In: MGM 43, S. 141–188, hier insbes. S. 171–175 „Militär und Technik", sowie *Henning Eichberg 1977:* Geometrie als barocke Verhaltensnorm. Fortifikation und Exerzitien. In: Zeitschrift für Historische Forschung 4: 17–50.

43 Es wird geschätzt, daß in den ersten Jahrzehnten des 16. Jahrhunderts etwa 10.000 Pamphlete erzeugt und davon jeweils 1.000 Exemplare gedruckt wurden, das ergibt folglich eine erstaunliche Zahl von etwa 1 Million, welche innerhalb einer relativ kurzen Zeit produziert wurde; der 30jährige Krieg war der erste, der sorgfältig durch einen „war of pamphleteers" vorbereitet wurde; siehe *De Lamar Jensen 1992:* Reformation Europe. Age of Reform and Revolution. Lexington, Mass./Toronto: D. C. Heath and Comp., S. 78 f.; *Jürgen Wilke 1989:* Geschichte als Kommunikationsereignis. Der Beitrag der Massenkommunikation beim Zustandekommen historischer Ereignisse. In: Max Kaase/Winfried Schulz (Hrsg.), Massenkommunikation – Theorien, Methoden, Befunde. Opladen: Westdeutscher Verlag (Sonderheft der KZfSS), S. 57–71. Näheres dazu im Kapitel 8.

2. *Taktik:* Die Schweizer Infanterie hatte in „schwerfälligen 7.000–8.000 Mann starken Gewalthaufen“[44] gekämpft. Die Spanier reduzierten die Einheiten ihrer *Tercios* auf 2.000–3.000 Mann und erreichten damit eine höhere Beweglichkeit; aber auch die tiefgestaffelten „Gevierthaufen“ waren – selbst für wenig treffsichere Kanoneure – ein gutes Angriffsziel. Die Reformer zerlegten die großen Infanteriekörper in viel kleinere Einheiten von 300–500 Mann. Man gewann damit zwar noch höhere Beweglichkeit der Truppen, aber es entstanden neue Probleme des Zusammenhalts, der Koordination und die Gefahr, dem Ansturm größerer Einheiten nicht standhalten zu können. Man mußte die Nachteile kompensieren durch eine verbesserte Kombination mit der Artillerie sowie durch Vorwärts-rückwärts-Bewegungen der Reihen der Musketiere, um die Intervalle des Ladens der Waffen zu überwinden und so ein Dauerfeuer zu erreichen[45]. Dadurch konnte die Effektivität der Feuerwaffen beträchtlich gesteigert werden. Schließlich kam manchen Feldherrn während des 30jährigen Krieges immer deutlicher zu Bewußtsein, daß man sich in seinen Überlegungen nicht auf *einen* Kriegsschauplatz beschränken dürfe, vielmehr einbeziehen müsse, was auf den anderen geschieht bzw. welche Eventualitäten sich aus unterschiedlichen Kampfereignissen ergeben können. Gustav Adolf soll dies klar erkannt und ausgedrückt haben[46]. Wenn dem so war, dann sehen wir hier den ersten Ansatz zur *Unterscheidung von Strategie und Taktik*, welche zumindest seit Carl von Clausewitz zur Grundunterscheidung einer jeden militärwissenschaftlichen Doktrin gehört.
3. *Organisation:* Die meisten Soldaten des 30jährigen Krieges waren noch Söldner[47], aber das begann sich – nicht zuletzt durch den Einfluß von Machiavelli und der nas-

---

44 *Hans Ehlert 1985:* Ursprünge des modernen Militärwesen, a. a. O., S. 35; siehe dagegen die Kritik von *David A. Parrott 1985:* Strategy and Tactics in the Thirty Years' War: The „Military Revolution“, a. a. O., insbes. S. 8 f., wo der Autor argumentiert, die Stärken der Truppeneinheiten hätten weiterhin mindestens 1500 bis 2000 Mann betragen, die entscheidenden Vorteile in den Schlachten des 30jährigen Krieges seien in erster Linie durch den Einsatz von Kavallerie an den Flanken zustande gekommen etc. Wir brauchen auf diese „kriegstechnische“ Seite nicht näher einzugehen.

45 *Hans Ehlert 1985:* Ursprünge des modernen Militärwesens. In: Militärgeschichtliche Mitteilungen 38, S. 42 f.

46 *Michael Roberts 1986:* Die militärische Revolution 1560–1660. In: Ernst Hinrichs (Hrsg.), Absolutismus. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 282.

47 Die ersten stehenden Heere waren *stehende Söldnerheere,* und sie blieben es eigentlich noch bis in die 2. Hälfte des 18. Jahrhunderts; wichtig für die Definition eines stehenden Heeres sind also zwei Faktoren: erstens die Kontinuität der Regimenter und zweitens die Bindung der Regimenter an den Repräsentanten der herrschenden politischen Gewalt des Staates, d. h. an den Kriegsherrn (Monarchen); der Übergang zum *miles perpetuus,* wie ihn die Zeitgenossen beschrieben, ist als historisches Ereignis kaum irgendwo deutlich faßbar, gestaltete sich eher fließend: „Für die Bildung der ersten stehenden Truppenkörper bedeutete dies, daß die Zeitgenossen kaum bemerkten, wie

sauischen Reformer – langsam zu ändern, und auch in diesem Punkt ging Gustav Adolf voran, als er *schwedische* Heere bildete und nicht irgendwelche, bunt zusammengewürfelte Haufen. „Rekrutierung aus dem eigenen Volk" wurde zumindest als Zielsetzung formuliert (Machiavelli), und langsam entstanden die ersten *nationalen* Heere. Der Zusammenhang von Massenheeren und Nationalismus kam zwar erst unter Napoleon zum Durchbruch, seine historischen Wurzeln liegen jedoch in der beschriebenen Tendenz zur Homogenisierung der Truppenkörper. Da die Heere nicht mehr aufgelöst, also zu *stehenden* Heeren geworden waren, wurde die *Mitgliedschaft* bei einem Regiment wesentlich bedeutungsvoller als zuvor. Die neuen taktischen Erfordernisse sowie das pure Faktum des quantitativen Wachstums der Truppenstärken stellten an die Heeresorganisation Anforderungen, die man zuvor nicht gekannt hatte: Die hierarchische Gliederung des Offizierskorps mußte stärker differenziert, die Rangordnungen neu und klarer festgelegt werden; die Kommandos bzw. Befehle verlangten nach einer einheitlichen Sprachregelung; die neuen Waffen und komplizierten Kampftaktiken erforderten ständiges Training, Ausbildung, Übung, Disziplin[48] etc. – und zwar auch in Friedenszeiten; schon aus diesem Grunde konnte man die Heere nach einem Krieg nicht mehr auflösen, waren stehende Heere unabdingbar geworden. Wegen der Dekomposition der großen kompakten Einheiten in kleinere und beweglichere konnten nun im Schlachtgetümmel Turbulenzen entstehen, wo es dann schwierig war, Freund und Feind zu unterscheiden; eine einheitliche Kleidung sollte das Problem mildern, also brauchte man *Uniformen*[49]. – All dies trug dazu bei, den Aspekt der *formalen Organisation* zu stärken, und auch in dieser

---

hier etwas Neues entstand. Die Geschichte der Anfänge der Stehenden Heere ist also in Vorgängen der früheren Geschichte zu suchen und in der Geschichte der Vorläufer. Dreißig oder fünfzig Jahre später allerdings erinnerten die einheitlich uniformierten, streng disziplinierten und gedrillten Regimenter mit ihren auf den Landesherrn eingeschworenen Offizierskorps – zumindest in den Staaten, die Wert auf eine geordnete Streitmacht legten – kaum noch an das freie Söldnertum, aus dem sie sich vor nicht allzu langer Zeit geformt hatten", so *Gerhard Papke 1979:* Handbuch zur deutschen Militärgeschichte, a. a. O., S. 157.

48 *Ulrich Bröckling 1997:* Disziplin. – Soziologie und Geschichte militärischer Gehorsamsproduktion. München: Fink, S. 31 ff.

49 *Ehlert 1985:* Ursprünge, S. 40: „Das Reformwerk umfaßte alle Bereiche des Militär- und Kriegswesens und läßt sich in seinen Inhalten skizzenhaft mit folgenden Stichworten umreißen: Systematische Truppenausbildung, Drill, Disziplin; einheitliche Bekleidung, Bewaffnung, Ausrüstung; Treffentaktik, Staffelung in die Breite, hohe Beweglichkeit, Elementarbewegungen; einheitliche Kommandosprache; Befehlskette, Führungskunst auf wissenschaftlicher Basis, Offiziersschulung, Ausbildung eines homogenen Offizierskorps, neue Führungsstrukturen, Generalstab; Belagerungswesen, Befestigungskunst, Schanzen; systematisierte Versorgungs- und Verwaltungsorganisation, Rechtspflege."

Hinsicht wurden die Armeen zu einem Vorreiter im gesamtgesellschaftlichen Modernisierungsprozeß.

4. *Größenordnung der Armeen:* „Am wichtigsten war das sich stark vergrößernde Ausmaß der Kriege, das sich in einer entsprechenden Erweiterung der normalen Truppenstärke in allen bedeutenden Staaten spiegelte. Philipp II. hatte seinerzeit Europa noch mit einer Armee beherrschen können, die wahrscheinlich nicht mehr als 40.000 Mann umfaßte. Bereits ein Jahrundert später schätzte man, daß ca. 400.000 Soldaten gebraucht wurden, um die Überlegenheit Ludwigs XIV. aufrechtzuerhalten. Im Jahre 1627 besaß Brandenburg unter Kurfürst Georg Wilhelm eine Verteidigungsmacht von insgesamt 900 Mann; unter Friedrich Wilhelm I. verfügte es in Normalzeiten schon über 80.000 Soldaten. Das vorangegangene Jahrtausend hatte nichts aufzuweisen, was diesem mit plötzlichen Größenzuwachs der westeuropäischen Armeen vergleichbar gewesen wäre."[50]

Die Tabellen von Charles Tilly[51] lassen auf einen Blick erkennen, wie sich die Machtverhältnisse in Europa in den letzten Jahrhunderten veränderten; leider fehlen darin die Daten zu Preußen: nach Finer[52] hatte Preußen 1653: 4.000, 1688: 30.000, 1740: 160.000, 1814: 300.000 Mann (stehendes Heer). Man sieht aus den Daten den auffälligen Niedergang Spaniens (auf dessen Ursachen ich hier nicht eingehen kann) sowie den Aufstieg Preußens und Rußlands zu europäischen Großmächten[53]. Diese quantitativen Dimensionen haben mit der „Verstaatlichung" des Heereswesens und der Kriegführung zu tun, und hatten das endgültige Verschwinden der Warlords/Kriegsunternehmer und ihrer Söldnerheere zur Folge. Die „militärische Revolution" endete – aufgrund der Dynamik fast zwangsläufig, möchte man sagen – damit, daß die Armeen zur ersten und wichtigsten *Institution des modernen Staates* wurden und auch in den folgenden Jahrhunderten weiterhin einen „Motor der Modernisierung" darstellten. Kausal steht hinter diesem Prozeß die *geopolitische Dynamik*[54] des koevolutionär mit

---

50 *Michael Roberts 1986:* Die militärische Revolution, a. a. O., S. 283.

51 *Charles Tilly 1992:* Coercion, Capital, and European States, AD 990–1992. Cambridge, Mass./Oxford: Blackwell, S. 79.

52 *Samuel E. Finer 1975:* State- and Nation-Building in Europe: The Role of the Military. In: Charles Tilly (Hrsg.), The Formation of National States in Western Europe. Princeton, NJ: Princeton Univ. Press, S. 84–163, hier insbes. S. 101 f. zu den Zahlen.

53 Siehe auch die Zahlen bei *Paul Kennedy 1989:* The Rise and Fall of the Great Powers. – Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000. London: FontanaPress, S. 128 f., hier die Tabellen. Die Zahlen reflektieren im großen und ganzen die Machtverschiebungen der damaligen Staatenwelt, trotzdem wird die tatsächliche Macht Englands unterschätzt, diejenige Österreichs und Rußlands überschätzt.

54 *Michael Mann 1991:* Geschichte der Macht, Bd. 2, a. a. O., S. 372; *Anthony Giddens 1987:* The Nation-State and Violence. Berkeley/Los Angeles: Univ. of Cal. Press, S. 112; *Bruce D. Porter 1994:*

dem modernen souveränen Staat entstehenden internationalen Staatensystem, dessen anarchische Struktur[55] einen ungebremsten Rüstungswettlauf in Gang gesetzt hat, im 20. Jahrhundert in die beiden Weltkriege mündete und dessen Dynamik nun über den europäischen Einigungsprozeß zumindest in Europa ausgehebelt werden soll.

Der Zusammenhang von geopolitischer Konkurrenz und der Entstehung des modernen Staates wird heute kaum mehr bezweifelt[56]. Er bildet – wenngleich nicht die einzige, wie wir noch sehen werden, so doch – die wichtigste Dimension zur Klärung der Frage, warum Westeuropa – geographisch gesehen ein winzig kleiner Ausläufer der asiatischen Landmasse – und zwar zunächst *nur* Westeuropa, den Durchbruch zur Moderne schaffte und schließlich im 19. Jahrhundert zur weltbeherrschenden Macht werden konnte[57]. Trotz der Richtigkeit dieser Aussage für die Gesamttendenz darf man nicht übersehen, daß es *innerhalb* dieses Prozesses

---

War and the Rise of the State, a. a. O., S. 63 ff.; *Holger Gräf 1998:* Das europäische Mächtesystem. In: Olaf Mörke/Michael North (Hg.), Die Entstehung des modernen Europa 1600–1900. Köln/Weimar/Wien: Böhlau, S. 11–24; siehe auch die Beiträge in *Peter Krüger (1996) (Hrsg.):* Das europäische Staatensystem im Wandel. Strukturelle Bedingungen und bewegende Kräfte seit der frühen Neuzeit. München.

55 Darin ist sich die Theorie der internationalen Politik weitgehend einig, theoretisch am elegantesten durchformuliert von *Kenneth N. Waltz 1979:* Theory of International Politics. New York u. a.: McGraw-Hill, insbes. S. 79 ff., Chap. 5: „Political Structures".

56 Siehe auch *Charles Tilly 1985:* War Making and State Making as Organized Crime. In: Peter B. Evans/Dietrich Rueschemeyer/Theda Skocpol (Hrsg.), Bringing the State Back In. Cambridge u. a.: Cambridge Univ. Press, S. 169–191. Ganz ausgezeichnet die Schriften von *Johannes Burkhardt 1992:* Der Dreißigjährige Krieg. Frankfurt am Main: Suhrkamp; *Johannes Burkhardt 1994:* Der Dreißigjährige Krieg als frühmoderner Staatsbildungskrieg. In: Geschichte in Wissenschaft und Unterricht 45: 487–499, insbesondere S. 488 f. zu den „Kriegsursachen": „Stehende Heere waren eine Folge, nicht eine Ursache des Dreißigjährigen Krieges"; *Johannes Burkhardt 1997:* Die Friedlosigkeit der Frühen Neuzeit. – Grundlegung einer Theorie der Bellizität Europas. In: Zeitschrift für Historische Forschung 24: 509–574, insbesondere S. 514; die Kriege bis zur Mitte des 17. Jahrhunderts waren eigentlich noch keine „Staatenkriege", sondern *Staatsbildungskriege*, und genau aus dieser fehlenden Konsolidierung der modernen Staatlichkeit ist der kriegerische Charakter der frühen Neuzeit zu verstehen: „Die Staatsbildung ist also zwar der richtige systematische Ort, von dem her die Friedlosigkeit der neueren Geschichte verstanden werden muß, aber die Bellizität floß nicht aus der Institution Staat, sondern im Gegenteil eher aus deren Defiziten, aus den Entwicklungsdefiziten frühmoderner Staatlichkeit", dazu gehören nicht zuletzt „Gleichordnungskonflikte des werdenden Staatensystems", „Institutionalisierungsdefizite" wie „Instabilitäten an der monarchisch-dynastischen Spitze" usw.; siehe die Übersicht bei Burkhardt auf S. 571! Auf das Problem von „personal Rule" an der Staatsleitung kommen wir im Kapitel 7 zurück.

57 *John A. Hall 1988:* States and Societies: The Miracle in Comparative Perspective. In: Europe and the Rise of Capitalism, hrsgg. v. Jean Baechler/John A. Hall/Michael Mann. Oxford: Basil Blackwell, S. 20–38, aber auch die anderen Beiträge dieses Sammelbandes sind einschlägig; siehe auch

doch unterschiedliche Entwicklungspfade gab, welche an den Beispielen Englands, Frankreichs und Preußens veranschaulicht werden sollen.

Zwei Ereignisse bestimmten im 17. Jahrhundert die Staatsbildung in *England:* Zunächst der Bürgerkrieg der 1640er und 1650er Jahre, dann die Glorious Revolution von 1688/89 und die daran anschließenden, im wesentlichen innenpolitisch motivierten, Engagements Englands in der Diplomatie und den Kriegen auf dem europäischen Kontinent. In dieser Zeit wird auch England von der „militärischen Revolution" erfaßt und genau dieses *timing* sei, so John Brewer[58], für die britische Entwicklung nicht unwesentlich gewesen.

König Karl I. hatte für seinen Krieg gegen Schottland 1637/40 wieder einmal vom Parlament nicht genügend Geld bewilligt bekommen; der Krieg ging verloren, und der König mußte nolens volens das Parlament einberufen. Die Ursachen des englischen Bürgerkrieges[59] sind ziemlich verwickelt, für unseren Zusammenhang ist nur der Aspekt des Verfassungskonfliktes wichtig: Wie sollte England regiert werden, welche Instanz sollte „souverän" sein, die Krone oder das Parlament? – Entschieden wurde dieser Konflikt bekanntlich militärisch: das Land zerfiel in kriegführende Regionen. Beide Kriegsparteien importierten vom Kontinent modernes Kriegsgerät und Offiziere von Linienarmeen, so auch die Faktion des Rumpfparlamentes, welche unter der Führung von Oliver Cromwell die *New Model Army* aufbaut – und siegt! Diese Armee beginnt sich jedoch zunehmend zu verselbständigen, z. B. exekutiert sie 1649 König Karl I., exekutiert oder inhaftiert etwa die Hälfte der Parlamentsmitglieder und etabliert 1649–1660 ein rigoroses Militärregime. Die Armee wurde zur mächtigsten, weil modernsten Institution des Landes, „with a clear command structure, merit promotion, a national basis for recruitment, regular pay, and uniforms"[60].

Cromwell befehligte eine Armee von ca. 20.000 bis 30.000 Mann. Diese Armeestärke ist – verglichen mit den Armeen anderer europäischer Länder – wenig beeindruckend, für England aber war dies ein historisch unerhörter Ausbau des Staatsapparates! Und nicht nur dies: eine *stehende* Armee dieser Größenordnung „verschlingt" täglich große Mengen an Versorgungsgütern, welche beschafft, bereitgestellt und bezahlt werden mußten. Cromwell ließ sich vom Rumpfparlament entsprechend hohe Steuern bewilligen[61].

John A. Hall 1987: War and the Rise of the West. In: Colin Creighton/Martin Shaw (Hrsg.), The Sociology of War and Peace. Hampshire/London: Macmillan, S. 37–53; vernachlässigt hat diesen Aspekt dagegen *Daniel Chirot 1985:* The Rise of the West. In: American Sociological Review 50: 181–195. Ich komme auf dieses Phänomen des sog. „europäischen Wunders" noch zurück, wenn es vor allem um die ökonomischen Zusammenhänge geht.

58 *John Brewer 1988:* The Sinews of Power, a. a. O., S. 24.

59 *Conrad Russel 1990:* The Causes of the English Civil War. Oxford: Clarendon Press; *Kaspar von Greyerz 1994:* England im Jahrhundert der Revolutionen 1603–1714. Stuttgart: Verlag Eugen Ulmer, S. 162 ff.

60 *Bruce D. Porter 1994:* War and the Rise of the State, a. a. O., S. 81.

61 Wir kommen darauf zurück, hier sei nur angemerkt, daß die Engländer zum höchstbesteuerten

Dasselbe gilt für den Ausbau der *Navy*. Bereits im Juni 1642 übernimmt das Parlament die Macht über die Navy, „... parliament seized the navy, transforming the political and physical employment of the fleet, as well as its leadership, organization and policy. Parliament established its own Admirality and naval administration“ etc.[62] Die Kriegsflotte wird zwischen 1649 und 1660 um 216 Schiffe erweitert, die Mannschaftsstärken summieren sich auf fast 20.000 Mann; manche Autoren sprechen von einer „naval revolution“[63]. „None of England's neighbours could match it.“[64] Damit war der Grundstein gelegt für den Aufstieg Englands zur führenden Weltmacht auf den Meeren.

Die Restauration 1660 änderte an diesen Entwicklungen nichts wesentliches, im Gegenteil, das Ausbauprogramm für die Navy wurde sogar fortgesetzt: England besaß nach dem Bürgerkrieg bzw. nach der Zeit des „Protektorats“ ein *stehendes* Heer kontinentalen Zuschnitts, d. h. eine Linienarmee, und zwar auch in Friedenszeiten! Man hatte wohl eingesehen, daß das Militia-System der alten Tage im Ernstfall kaum mehr brauchbar war – leider bedurfte es eines Bürgerkrieges, um dies zu einzusehen. Die rd. 20.000 Mann der englischen Regimenter bildeten fortan den professionellen Kern, der in Kriegszeiten rasch durch Anwerbungen ergänzt werden konnte. Die Navy hatte nun eine Stärke erreicht, die nicht nur ausreichte, um die Konkurrenten (Niederlande, Frankreich, Spanien) auf den Meeren in Schach zu halten, sondern auch die zivilen Handelsflotten effektiver vor Piraterie zu schützen[65].

Das Jahr 1688 ist für unseren Zusammenhang in doppelter Hinsicht bedeutsam. Zum einen übernimmt nun das Parlament endgültig die Verantwortung für Army und Navy. Mit der Formel vom *King in Parliament* wird der alte Verfassungskonflikt beendet und über diese Kompromißformel gelingt dann auch die verfassungsrechtliche Integration von Army und Navy in das politische System; beide werden als Teile des Staates anerkannt. Zugleich wird aber der Grundsatz besiegelt, daß Army und Navy unter *ziviler* Führung stehen. In England

---

Volk Europas wurden und dies in der Folgezeit auch blieben; die Durchsetzung so hoher Steuern durch Cromwell wäre mit Sicherheit ohne den Rückhalt in seiner Armee nicht möglich gewesen; jedenfalls nach den 1690er Jahren „gewöhnten“ sich die Engländer an ihr hohes Steuerniveau.

62 *M. J. Braddick 1993:* An English Military Revolution? In: The Historical Journal 36: 965–975, hier S. 972.

63 *Bernard Capp 1989:* Cromwell's Navy. The Fleet and the English Revolution 1648–1660. Oxford.

64 *Bernard Capp 1989:* Cromwell's Navy, a. a. O., S. 6; siehe auch *Michael Duffy 1980:* The Foundations of British Naval Power. In: Ders. (Hrsg.), The Military Revolution and the State 1500–1800, a. a. O., S. 49–85.

65 Siehe die Abbildungen von Kriegsschiffen in *William H. McNeill 1982:* The Pursuit of Power, a. a. O., S. 205, beeindruckend vor allem die zwei bis drei Reihen von Kanonen an den Breitseiten der Schiffe. Siehe auch *Geoffrey Parker 1996:* The Military Revolution, a. a. O., S. 101 für die Abbildung einer Kriegsflotte. Die britische Navy erhöhte (1660–1688) die Zahl der Kriegsschiffe von 173 Schiffen mit 6.930 Kanonen auf 323 Schiffe mit 9.912 Kanonen, die großen Kampfschiffe hatten nun jeweils 90 bis 100 Kanonen und erschienen im Geschwader!

hat es niemals mehr einen Militarismus gegeben wie unter Cromwell oder wie er in manchen Ländern des Kontinents in der Folgezeit zu beobachten war.

Zum zweiten brachten die Ereignisse um die Glorious Revolution England erneut in einen Konflikt mit Frankreich[66]. Die englische Führungsschicht fürchtete – ob zu Recht oder auch nicht – eine militärische Invasion Frankreichs mit der Absicht einer zwangsweisen Rekatholisierung des Inselreiches. Die englischen Parlamentarier riefen „slavery" und „popery", was für sie offenbar gleichbedeutend war, und bewilligten hohe Summen für die Vorbereitung eines Krieges gegen Frankreich. Einen Meilenstein auf diesem Wege bedeutete 1694 die Gründung der *Bank of England*, denn damit war mit einem Schlage das Problem des Staatskredits gelöst, welches andere Länder immer wieder an den Rand des Ruins, d. h. Staatsbankrotts brachte bzw. – wie im Falle Frankreichs – die Staatsentwicklung in irrationale Bahnen lenkte; darauf kommen wir im nächsten Kapitel zurück. Hier ist der Sachverhalt entscheidend, daß sich England im 18. Jahrhundert fast ununterbrochen im Kriegszustand mit Frankreich befand. Man spricht manchmal von einem zweiten Hundertjährigen Krieg[67]. Genau das erklärt aber auch, warum die institutionelle Staatsentwicklung schlußendlich ganz ähnlich verlief wie auf dem europäischen Kontinent. Die geopolitische Konkurrenz erzwang eine relativ hohe Konvergenz in den Staatsstrukturen. Aus dem geopolitischen Vorteil der *Insellage* blieb nur soviel, daß die Kriege nie auf britischem Territorium ausgefochten wurden, sondern immer anderswo. Aber auch dieser Vorteil wäre ohne die „schwimmenden Befestigungen" (d. h. Kriegsschiffe) nicht zu halten gewesen.

---

66 Der Dynastiewechsel 1688/89 brachte mit Wilhelm von Oranien einen entschiedenen Gegner Ludwigs XIV. auf den englischen Thron, dessen Ambitionen im wesentlichen darin bestanden, das Streben Frankreichs nach einer *Hegemonie über Europa* mit allen diplomatischen und militärischen Mitteln zu verhindern, siehe *Derek McKay/H. M. Scott 1983:* The Rise of the Great Powers, 1648–1815. London/New York: Longman, S. 44 ff.

67 *John Brewer 1988:* The Sinews of Power, a. a. O., S. 27, „Second Hundred Years War" „... marked the coming of age for the British as a major military force. Before the Glorious Revolution England had shown she was a naval power to be reckoned with, and the New Model Army had demonstrated that English troops could be as proficient and ruthless as any in Europe. But Military action had been sporadic. ... After 1688 the scope of British military involvement changed radically. Britain was at war more frequently and for longer periods of time, deploying armies and navies of unprecedented size. Protracted warfare posed logistical problems of exceptional magnitude. Wars were now conducted on a greater scale than earlier military operations. They also dwarfed eighteenth-century civilian enterprise. The State's military role made it the most important single factor in the domestic economy: the largest borrower and spender, as well as the largest single employer. Public spending, fuelled by military costs, rose by leaps and bounds. The civilian administration supporting the military effort burgeoned; taxes and debts increased. Britain acquired a standing army and navy. She became, like her main rivals, a fiscal-military state, one dominated by the task of waging war".

Wo britische Truppen im Europa des 18. Jahrhunderts kämpften, waren sie ziemlich erfolgreich, so z. B. schon im Spanischen Erbfolgekrieg (1701–1714) gegen Ludwig XIV. Die einzige Ausnahme unter den Erfolgsstories bildete natürlich der Unabhängigkeitskrieg (1778–1783) der amerikanischen Kolonien: Obwohl die Briten (deutsche) Truppenkontingente eingekauft hatten[68], standen die „Red Couts“ auf ziemlich verlorenem Posten: Die britischen Regimenter kämpften als Linienarmee – wie damals in Europa üblich –, aber diese Kriegstaktik verpuffte in den ungeheuren Weiten des amerikanischen Kontinents ohne nachhaltigen Erfolge. Es gab keine strategisch wichtigen Punkte, deren Eroberung kriegsentscheidend gewesen wären. Die Amerikaner fügten mit ihrer offenen Kampfesweise den Briten immer wieder empfindliche Verluste zu; außerdem mußten die britischen Truppen mit Hilfe der Navy aus dem fernen England versorgt werden. Schließlich gelang General Washington doch noch der Aufbau einer kleinen disziplinierten Armee, kurzum: In diesem Krieg rächte es sich, daß der britische Staat keine größeren Landstreitkräfte besaß[69]. Die wenigen Regimenter reichten aus, um etwaige innenpolitische Ordnungsprobleme zu lösen, etwa im Kampf gegen Schmugglerbanden an den Küsten oder im Falle von Unruhen[70]. Die britische Armee des 18. Jahrhunderts stand doch eher im Zeichen des Gewaltmonopols des Staates. Als Landarmee im Dienste der äußeren Souveränität des Staates bildete sie zwar stets einen Nucleus, der durch Anwerbungen im In- und Ausland ergänzt werden konnte und mußte; auf den europäischen Kriegsschauplätzen funktionierte das, in Amerika aber nicht.

Dennoch wäre es verfehlt, am Beispiel von England bzw. Großbritannien von einem „schwachen Staat“ zu sprechen. England besitzt seit Cromwell ein hochprofessionelles stehendes Heer; seither gibt es keine ernsthaften Probleme mehr bei der Durchsetzung des Ge-

---

68 Die Briten kauften im wahrsten Sinn des Wortes dem hessischen Kurfürsten 17.000 Mann ab, was auf „patrimoniale“ Verhältnisse verweist; im Siebenjährigen Krieg hatte der Kurfürst Regimenter an beide feindliche Kriegsparteien „verkauft“, siehe *Stefan Brakensiek 1999:* Fürstendiener – Staatsbeamte – Bürger. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, S. 42. Diese Geschäftemacherei löste in der europäischen Öffentlichkeit große Bestürzung aus, der hessischen Dynastie bot sie allerdings die finanzielle Basis für die Fortsetzung eines absolutistischen, patrimonialen Herrschaftsstils. Nicht zuletzt deshalb galt Hessen in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts als rückständiges Land und verlor 1866 seine Souveränität an Preußen.

69 *Rainer Wohlfeil 1964:* Handbuch zur deutschen Militärgeschichte, Bd. III: Vom stehenden Heer des Absolutismus zur Allgemeinen Wehrpflicht (1789–1814). Frankfurt a. M.: Bernard und Graefe, S. 35 f., die englischen Generäle hielten an der Lineartaktik fest und mußten dies auch, weil sie ja ausländische Truppen in ihrem Sold hatten; mit einer solchen Armee war aber kein erfolgreicher Kampf in einem „Volkskrieg“ zu führen: „An diesen Schwierigkeiten sind die Engländer im wesentlichen gescheitert, ohne daß sie es klar erkannten. Die englische Krone verlor Amerika, weil ein solcher Feind mit den Mitteln und Möglichkeiten eines absolutistischen Heeres nicht mehr niederzuwerfen war“ (S. 36).

70 *John Stevenson 1979:* Popular Disturbances in England 1700–1870. London/New York: Longman.

waltmonopols des Staates. Seit der Mitte des 17. Jahrhunderts entwickelte sich England zur führenden Weltmacht[71] auf den Meeren, und zwar nicht nur als kapitalistische Handelsmacht, wie das oft in der „Geschichte des Kapitalismus in Europa" dargestellt wird, sondern als Kriegsmacht eines Staates, die jederzeit imstande ist, Rechtsverletzungen durch den Einsatz von Gewalt sanktionieren zu können. Die britische Kriegsmarine kannte bis ins 20. Jahrhundert keinen überlegenen Gegner! Einen solchen Staat kann man doch nicht als „schwachen Staat" bezeichnen. Auf die „Stärke" des britischen Steuer- und Finanzwesens und auch der Verwaltung kommen wir zurück. Wichtig ist hier, das immer wieder vorgetragene Bild vom „schwachen Staat" Englands gründlich zu korrigieren[72].

In *Frankreich* werden zwar vergleichsweise früh protostaatliche Strukturen ausgebildet (stehendes Heer, Taille als Steuer), aber diese werden – wie wir bereits sahen – während der religiösen Bürgerkriege wieder stark erschüttert. Das Volk erlebt während der Hugenottenkriege noch einmal eine Zeit weitgehender Anarchie – Jahrzehnt um Jahrzehnt werden ganze Landstriche ausgeplündert, bricht die Rechtsordnung in so manchen Städten zusammen[73]. Keiner der „Großen des Landes", auch nicht der König, verfügt über die militärischen Mittel, um dem Treiben Einhalt zu gebieten. Nicht selten steht ja die Zentralgewalt selbst am Rande des Ruins[74]. Dies beginnt sich langsam aber sicher während der Regierungszeit Ludwigs XIII. und dessen führenden Ministers, des Kardinals *Richelieu* (1624–1642), zu ändern. Vielleicht kann man sagen, in dieser Zeit sei „die königliche Truppe bereits ein fester Bestandteil des Staates"

---

71 *Thomas Ertman 1997:* Birth of the Leviathan. Cambridge: Cambridge Univ. Press, S. 187 zur Zeit nach 1688: „Yet by the beginning of the next century, a newly formed Great Britain was well on its way to becoming Europe's dominant state as its armed forces inflicted defeat after defeat upon its traditional rival France. These victories on the battlefield and at sea were only possible thanks to a hughe, nonproprietary fiscal-military bureaucracy and a highly effective, market-based system of public finance. ... Parliament thus emerged as a decisive third independent variable in the English case, enabling these reformers to begin to construct the new, nonproprietary state apparatus and public credit system that, after 1689, would permit Britain to become the first global power." Vgl. *David Ogg 1970:* The Emergence of Great Britain as a World Power. In: The New Cambridge Modern History, Vol. VI, S. 254–283.

72 Siehe zum Beispiel *Bertrand Badie/Pierre Birnbaum 1983:* The Sociology of the State. Chicago/London: The Univ. of Chicago Press, S. 73 f. „English capitalism in fact helped to perpetuate weak state structures ..."; siehe dagegen *John A. Hall/G. John Ikenberry 1989:* The State. Minneapolis: Univ. of Minnesota Press, S. 41: „The English system generated more power without an absolutist facade; it proved this in defeating France in war on every occasion except one in which the two countries met in the eighteenth century."

73 *Mack P. Holt (1991) (Hrsg.):* Society and Institutions in Early Modern France. Athens and London: The Univ. of Georgia Press.

74 *Robin Briggs 1998:* Early Modern France 1560–1715. Oxford/New York: Oxford Univ. Press, Sec. Ed., S. 21: „As a result the kingdom and its people were allowed to drift towards catastrophe, with the progressive breakdown of law and order emphasizing the vacuum at the centre of affairs."

geworden[75], aber das Gewaltmonopol des Staates war deshalb noch lange nicht durchgesetzt, wie der Aufstand der Fronde (1648–1653) wieder drastisch vor Augen führte[76].

Die Konsolidierung moderner Staatlichkeit fällt auch in Frankreich in die zweite Hälfte des 17. Jahrhunderts, also in die Regierungszeit Ludwigs XIV. (1643–1715). Möglicherweise hat Frank Tallett recht, wenn er meint, die Pazifierung des Adels sei auch dann noch weniger über Mittel überlegener physischer Gewalt erreicht worden als über Mittel der Kooptation, also Patronage, Sinekuren, einträglicher Ämter, Privilegien etc.[77] Dennoch ist es kaum vorstellbar, daß die hohe politische Stabilität des politischen Systems in Frankreich fast eineinhalb Jahrhunderte hindurch nur darauf beruht haben soll. Dazu war schon mehr erforderlich.

Es war ein Glück für Ludwig XIV., in *Le Tellier* und in *Louvois* zwei außerordentlich fähige Kriegsminister gehabt zu haben; sie waren die eigentlichen Organisatoren der modernen französischen Armee. Es ist ihnen in vorbildlicher Weise – Vorbild für die gesamte damalige Staatenwelt – gelungen, die Bewirtschaftung der Armeen auf eine sichere Grundlage zu stellen. Frankreich verfügte über eine Friedensstärke von etwa 120.000 bis 150.000 Mann, im Pfälzischen Erbfolgekrieg (1691–1693) erreichten die Armeen zusammen die unglaubliche Kopfzahl

---

Siehe hier auch die kritische Einschätzung der Armeen von Briggs auf S. 23: „The armies of the period were small, illdisciplined, and fragile; their supply systems were in perpetual chaos, while epidemics and desertion could destroy even victorious armies in a few weeks."

75 *Gerhard Papke 1979:* Handbuch zur deutschen Militärgeschichte, a. a. O., S. 166.

76 *James B. Collins 1995:* The State in Early Modern France. Cambridge: Cambridge Univ. Press, S. 65 ff. zu den drei Frondes.

77 *Frank Tallett 1992:* War and Society in Early Modern Europe, 1495–1715. London/New York: Routledge. „In many ways, however, the Fronde was the military swan-song of the nobility, and although under Louis XIV weapons, including heavy artillery, continued to be widely diffused throughout society, the independent military power of the nobility largely disappeared. Significantly however, this was not brought about so much through the use of superior force – although localized noble resistance in the Auvergne was defeated by a royal army in 1666, the *frondeurs* had not been confronted in this way – but through more subtle means: nobles were bought off with gratuities, pensions and a judicious use of patronage, for the chief advantage kings in France, and monarchs generally, had over their magnates lay not in the size of their armies but in the superior size of their patronage resources. To be sure, there was a military side to this: posts were given to the nobility inside Louis XIV's expanded military machine, and cash hand-outs from the Crown were the proceeds of higher taxes which might well have been screwed from the peasantry by the use of military force. But this is to argue that the nobility found that more was to be gained from collaborating with a regime which put itself out to recognize their interests than from opposing it as *frondeurs*. It was certainly not the growth in the military power of Louis XIV's state which ensured the quiescence of the nobility; rather, one might say, it was the co-operations of the nobility with the Crown which made possible the growth in state military power" (S. 189 f.). Vgl. auch *S. E. Finer 1997:* The History of Government, Vol. III. Oxford/New York: S. 1311 f.

von 440.000 Mann, die *täglich* versorgt werden mußten[78]. Die beiden Kriegsminister erreichten dies durch die Einrichtung eines detailliert festgelegten Nachschubwesens, durch die Anlage von Magazinen und Arsenalen speziell auch in den Grenzregionen (was das Operationsfeld der Armeen erweiterte) sowie durch den Aufbau einer eigenen Rüstungsindustrie[79]. In der Bewältigung der gewaltigen logistischen Probleme lag wohl die größte Leistung des französischen Staates in dieser Zeit – zumindest auf militärischem Gebiet. Man darf nicht vergessen, daß die Armeen der damaligen Zeit wandelnden Großstädten glichen, und auch heute noch würde eine rein administrative Versorgung einer größeren Stadt, auch nur mit dem Allernotwendigsten, größere Schwierigkeiten bereiten. Zur Zeit des 30jährigen Krieges bewegten sich die Truppenverbände durch die Landschaften wie Raupen, die alles kahl fraßen. Genau das konnte durch die Entwicklung des Nachschubwesens behoben werden. Kriege sollen so geführt werden, soll Friedrich der Große einmal gesagt haben, daß der Bauer davon gar nichts merkt[80]. Kriege sollten die Zivilbevölkerung nicht berühren, insbesondere die Wirtschaft nicht stören. Das wurde in der absolutistischen Zeit tatsächlich weitgehend erreicht.

Charakteristisch für moderne Armeen sind *Uniformen* als Bekleidung der Soldaten sowie die Unterbringung in *Kasernen*. Die Uniformierung verlieh den königlichen Armeen eine ein-

---

78 Eine Übersicht zu den Kriegen, den Kriegszielen und den Friedensschlüssen enthält *Robin Briggs 1998:* Early Modern France, a. a. O., S. 146; Frankreich habe, so Briggs, seine Ressourcen in hohem Maße durch Fehleinschätzungen in der Außenpolitik sowie durch schlecht geführte Armeen vergeudet; die Ursachen liegen weitgehend in dem, was wir „Versagen der Staatsleitung" nennen werden, und zwar durch „personal Rule", so auch Briggs, S. 137 ff. „The personal rule of Louis XIV." Zugleich ist es die entscheidende Formierungsphase des „internationalen politischen Systems" in Europa – das Wort „System" kommt in dieser Zeit zur Beschreibung des Beziehungsgefüges der Staaten untereinander ebenso in Gebrauch wie das Wort „Gleichgewicht", im Vertrag von Utrecht 1713 fand es erstmals Eingang in ein völkerrechtliches Dokument, siehe zur *Koevolution* von moderner Staatlichkeit und internationalem politischem System *Harald Kleinschmidt 1998:* Geschichte der internationalen Beziehungen. – Ein systemgeschichtlicher Abriß. Stuttgart: Reclam, hier S. 156 f. Erst langsam kam dann auch das deutsche Wort „Staat" in Gebrauch.

79 Siehe dazu *Gerhard Papke 1979:* Handbuch zur deutschen Militärgeschichte, a. a. O., S. 167 f.

80 *Gerhard Papke 1979:* Handbuch zur deutschen Militärgeschichte, a. a. O., S. 186, zum „Kabinettskrieg" als ein die Epoche bestimmendes Phänomen; hier auch das Zitat aus dem Testament Friedrichs des Großen von 1768, wo es heißt, Kriege sollten so geführt werden, daß „der friedliche Bürger in seiner Behausung ruhig und ungestört bleibt und gar nicht merkt, daß sein Land im Kriege ist, würde er es nicht aus den Kriegsberichten erfahren. ... Unter dem Schutz der edlen Vaterlandsverteidiger bestellt der Landwirt seine Felder; die Gesetze werden von den Gerichten aufrechterhalten; der Handel blüht und alle Berufe werden ungestört betrieben", so der preußische König. Zerstörungen und Raubzüge werden im 18. Jahrhundert zu Ausnahmeerscheinungen, es wurde alles getan, um den Krieg von der Bevölkerung fernzuhalten, zu isolieren – wie die Armeen selbst; die Kriege waren ausschließlich Angelegenheiten des Landesherrn.

heitliche Erscheinung und hob sie von den „Zivilisten“ ab. Rein äußerlich schufen erst die Uniformen den Zivilisten, den es zuvor ja gar nicht gegeben hat. Im Laufe der Zeit ist es dann aber mehr und mehr die innere Herrschaftsordnung des Militärs, welche nur den Soldaten erfaßt bzw. den Zivilisten ausschließt. Schließlich werden die Soldaten nicht mehr in die Bürgerhäuser der Städte einquartiert, sondern in eigens dafür errichtete Kasernen, Baracken oder Garnisonsanlagen. Auch auf diesem Gebiet geht Frankreich voran, wo ab den 1690er Jahren mit dem Bau von Kasernen begonnen wird[81].

Die Kriege des 18. Jahrhunderts waren weitgehend „Kabinettskriege“, das ist bekannt und bedarf hier keiner weiteren Ausführung. Dennoch sollte man nicht glauben, in den Kriegen wäre es *nur* um dynastische Interessen gegangen, das würde wohl die Eigendynamik moderner Armeen verkennen. Wahrscheinlich spielte überall, in Frankreich vielleicht besonders, der Aspekt des *gloire*[82] eine wichtige Rolle[83], also des Kriegsruhms nach gewonnenen Schlachten, wie auch der Aspekt der Regimentsehre, welcher alles unterzuordnen sei etc. Ebenso gehört der ganze Komplex der „militärischen Repräsentation“ hierher, also Aufmärsche, Paraden, Bewachung von öffentlichen Gebäuden und Plätzen, besondere Etikette etc. – alles Formen der Selbstdarstellung des Staates bzw. systemtheoretisch gesprochen, Formen des selbstreferentiellen Operierens.

---

81 Zum Militär unter Ludwig XIV. siehe *James B. Collins 1995:* The State in Early Modern France, a. a. O., S. 156 ff. „The hired mercenary compagnies of the Thirty Years' War had given way to a national army. … The long military revolution of early modern times took firm root only during Louis's final two wars. The government slowly introduced standardization: of weapons and munitions, of uniforms, of training“ (S. 157). Darin lag dann auch die kurzfristige Überlegenheit der französischen Armeen; das sollte sich aber schon während des Spanischen Erbfolgekrieges (1701–1713) ändern, als die anderen Länder nachzogen, insbesondere die Armeen des Herzogs von Marlborough (England) und Prinz Eugen (Österreich) fügten den französischen empfindliche Niederlagen bei, Ludwig XIV. hat vor allem die militärische Macht Englands völlig unterschätzt, siehe *Robin Briggs 1995:* Early Modern France, a. a. O., S. 149 f.

82 *Ekkehart Krippendorff 1985:* Staat und Krieg. Die historische Logik politischer Unvernunft. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 272 ff. zu „La guerre – c'est moi!“, am Beispiel Ludwigs XIV. und Friedrichs des Großen; *Johannes Kunisch 1992:* La guerre – c'est moi! Zum Problem der Staatenkonflikte im Zeitalter des Absolutismus. In: Ders., Fürst – Gesellschaft – Krieg. Studien zur bellizistischen Disposition des absoluten Fürstenstaates. Köln/Weimar/Wien: Böhlau, S. 1–42, insbesondere S. 33: „Die Vostellung der ‚gloire‘ war in der Fürstengesellschaft Alteuropas der Inbegriff höchster Reputation, eine althergebrachte ritterlich-aristokratische Tugend und zugleich Unterpfand ewiger Unsterblichkeit in einer durch die Aufklärung entgötterten Welt“, und S. 36 zum „Ruhm als Leitmotiv fürstlichen Handelns im Zeitalter des Absolutismus“.

83 Die Armeen Frankreichs hatten ein viel zu großes, fast ausschließlich aristokratisches Offizierskorps, weil auch viele dieser Stellen dem Ämterkauf unterlagen, deshalb auch die Professionalisierungsdefizite, vgl. *Johannes Burkhardt 1997:* Die Friedlosigkeit der Frühen Neuzeit, a. a. O., S. 547.

Staatstheoretisch erscheint uns jedoch das, was Bruce D. Porter die „Entmilitarisierung der Gesellschaft Frankreichs" genannt hat, der wesentlichere Faktor zu sein: Während der Regierungszeit Ludwig XIV. werden Hunderte von „privaten" Burgen und Befestigungen geschleift, auch Stadtmauern (z. B. die Stadtmauern von Paris 1670). Rebellische Aristokraten oder Stadtmagistrate sollten keinerlei Ansatzpunkte für gewaltsame Aktionen haben, der Besitz bzw. das Tragen von Waffen wird verboten oder streng reguliert: „It was an unprecendented assertion of military supremacy of the Crown, an important step in establishing the state's monopoly of the legitimate use of violence", so Porter[84]. Gleichzeitig ließ Marschall *Vauban*, ein brillanter Ingenieur, an den Nord- und Ostgrenzen des Staates gewaltige Befestigungen im neuen Stile der *trace italienne* bauen[85], kurzum: Endlich herrschte wenigstens im Landesinneren *Frieden;* tatsächlich kannte Frankreich bis zum Ausbruch der Revolution 1789 keine größeren Unruhen – Ausdruck des Sachverhalts, daß es zur *friedensstiftenden Funktion des Hobbesschen Leviathan keine Alternative mehr gab*. „The dual accomplishments of razing fortifications in the interior and enhancing them on the border were essential steps in the emergence of true state sovereignty for France. The domestic tranquility that demilitarization brought to the French heartland, after the periodic ravages of civil war and brigandage, was one of the undeniably positive fruits of the modern state, its coercive excesses notwithstanding. War made the state, and the state made peace."[86]

Dennoch blieben – wie auch in anderen absolutistischen Armeen – gravierende Probleme bestehen: Erstens, die Rekrutierung von einfachen Soldaten fiel noch weitgehend in die Kompetenz von Befehlshabern lokaler Regimenter[87]. Wahrscheinlich waren die „Freiwilligen" unter den Rekruten eine kleine Minderheit – am ehesten gehörten wohl die Ausländer dazu; von den gewaltsam Eingezogenen traf es offenbar in erster Linie diejenigen jungen Männer, die keinen „ordentlichen Wohnsitz" nachweisen konnten, und unter diesen gab es natürlich auch „kriminelle Elemente"; das Bildungsniveau der Mannschaften muß sehr niedrig gewesen sein. Entsprechend hart gestalteten sich die „Disziplinierungsmaßnahmen" in den Kasernen. Beide Faktoren, gewaltsame Rekrutierung und brutale Behandlung, erklären uns die große

84 *Bruce D. Porter 1994:* War and the Rise of the State, a. a. O., S. 78.

85 *Geoffrey Parker 1996:* The Military Revolution, a. a. O., S. 42 f. „French engineers built or rebuilt 133 strongholds which either closed to the enemy various points of entry to the kingdom, or else facilitated entry by French forces into neighbouring territory. Hence the massive scale von Vauban's fortifications: they were designed to be big enough to shelter sufficient supplies and troops for offensive as well as defensive operations", so Parker.

86 *Bruce D. Porter 1994:* War and the Rise of the State, a. a. O., S. 78.

87 *Ralf Pröve 1995:* Zum Verhältnis von Militär und Gesellschaft im Spiegel gewaltsamer Rekrutierungen (1648–1789). In: Zeitschrift für Historische Forschung 22: 191–223. Im Zeitalter des „Peuplierungsdenkens" sollte die eigene Bevölkerung möglichst geschont werden, jedenfalls die potentiellen Steuerzahler.

Neigung der Soldaten zu Desertionen einerseits und zu Gewaltätigkeiten gegenüber der Zivilbevölkerung andererseits.

Zweitens blieben Offiziersstellen fast ausschließlich Aristokraten vorbehalten. An diese Aristokratensöhne wird man wohl ebenfalls keine besonderen Anforderungen gestellt haben, weder was das militärische Wissen und Können betrifft noch hinsichtlich ihrer charakterlichen Eigenschaften. So verwundert es nicht, daß zwischen Mannschaften und Offizierskorps oft ein geradezu feindseliges Klima herrschte. Als 1789 die Revolution ausbrach, kam es zu Mord und Totschlag; die meisten Offiziere mußten ins Ausland fliehen[88].

Drittens etablierte sich nach dem Tode Ludwigs XIV. im französischen Staatsapparat eine grassierende Günstlings- und Cliquenwirtschaft, insbesondere auf der Ebene der Staatsleitung (wir kommen darauf zurück). Für die Besetzung der Oberkommandos hatte dies verheerende Konsequenzen, so z. B. im Siebenjährigen Krieg[89], als Jahr für Jahr die Oberkommandos der Armeen neu besetzt wurden, so daß keinerlei Kriegserfahrung entstehen konnte, was allerdings bei der Unfähigkeit der Generäle ohnehin wahrscheinlich keinen gravierenden Unterschied gemacht hat[90]. Standen die Armeen Ludwigs XIV. noch im Ruf, unschlagbar zu sein, so verfiel die internationale Reputation der französischen Armeen im Laufe des 18. Jahrhunderts zusehends. Die Armeen konnten eben nicht besser sein als ihr Staat[91].

---

88 *Rainer Wohlfeil 1964:* Handbuch zur deutschen Militärgeschichte, Bd. III: Vom Stehenden Heer des Absolutismus zur Allgemeinen Wehrpflicht (1789–1814). Frankfurt a. M.: Bernard und Graefe, S. 51; als die Offiziere begriffen, daß sich die Revolution auch gegen den Adel richtete, war es bereits zu spät, die Truppen folgten ihnen nicht mehr, und so konnten sie auch dem König nicht zu Hilfe kommen.

89 *Lee Kenneth 1967:* The French Armies in the Seven Years' War. – A Study in Military Organization and Administration. Durham: Duke University Press.

90 *Bernhard R. Kroener 1989:* Militärischer Professionalismus und soziale Karriere. Der französische Adel in den europäischen Kriegen 1740–1763. In: Ders. (Hrsg.), Europa im Zeitalter Friedrichs des Großen. München: R. Oldenbourg, S. 99–132. Die „feudale Reaktion" des Adels habe bewirkt, daß die französischen Armeen hinter das Niveau der „Professionalisierung" der Zeit Ludwigs XIV. zurückfielen! Vgl. *Eric Robson 1957:* The Armed Forces and the Art of War. In: The New Cambridge Modern History. Vol. VII, S. 163–190: „At the beginning of the century, the French army had been the most perfect military instrument in Europe. By the Seven Years War, it was never able to gain a decisive victory over the troops of Hanover, Hesse, and Brunswick. This decline was largely caused not only by the inadequate financial resources allotted to it, and by an excessive veneration for hallowed, once successful traditions, but also by the weaknesses of its social composition. There was a succession of incompetent generals, bound to the court, and a bitter struggle between aristocratic and bourgeois officers" (S. 181). Die Armeestärke belief sich 1775 auf rd. 170.000 Mann, davon waren 60.000 „Offiziere", die die Hälfte des Militärbudgets verschlangen.

91 „The French lost almost all the key battles. Although France and Britain did some fighting in Europe, their real war concerned colonial empires. The Seven Years' War proved decisive in the

Die Frage eines stehenden Heeres als Institution des Staates in *Österreich* läßt sich wegen der verwickelten Verhältnisse zwischen Krone und Landständen nur sehr schwer beantworten. Zwar gibt es in Österreich spätestens seit Beginn des Türkenkrieges 1592 stehende Truppen, die auch während der ereignisärmeren Zeit zwischen den Sommerfeldzügen nicht abgedankt, sondern bei den Fahnen gehalten wurden, aber ein stehendes Heer – bestehend aus regulären Armeen auch in Friedenszeiten – wurde von den Ständen entschieden abgelehnt.

Während des 30jährigen Krieges besaßen die Habsburger in Wallenstein den begabtesten Kriegsunternehmer[92] der damaligen Zeit. Wallenstein gelang es, ohne ständische Mitwirkung innerhalb weniger Monate ein schlagkräftiges Heer ins Feld zu stellen. Die Niederlage der böhmischen Aristokratie sowie die Existenz des Wallensteinschen Heeres erlaubten es Kaiser Ferdinand II. 1627 zu dekretieren, das *ius belli ac armorum* stehe nur dem Landesherrn zu, womit ein entscheidender Einbruch in ständische Rechte erzielt worden war, aber das galt eben nur für Böhmen. Hätte man Wallenstein nicht ermorden lassen, sondern ihn zum „Kriegsminister" ernannt und auf diesem Wege das organisatorische Netzwerk Wallensteins gewissermaßen verstaatlicht, so wäre Österreich mit einem Schlage zum modernsten Militärstaat Europas geworden.

Wallenstein hatte im Herzogtum Friedland an der Nordostecke Böhmens ein außerordentlich leistungsfähiges Verwaltungssystem zur Bewirtschaftung seiner Truppen aufgebaut: Die Getreideüberschüsse der Region wurden systematisch aufgekauft für Lieferungen an die Truppen, in der Hauptstadt Gitschin arbeiteten über 80 Schneider in einer Manufaktur an der Herstellung von Soldatenkleidern, das Eisenwerk Raspenau produzierte Kugeln für die Wallensteinsche Artillerie, mit Hilfe des Prager Bankiers Hans de Witte bezog Wallenstein von allen Handelsplätzen und Rüstungsstätten Europas Kriegsmaterial, 1628 gründete er eine Ritterakademie für die Ausbildung von Offizieren etc. – all dies zeigt, „wie weit dieser Mann seiner Zeit voraus war"[93]. Geradezu revolutionierend wirkte das wallensteinsche Kontributionssystem, und genau hier war der Weg vorgezeichnet, wie der Krieg hätte genutzt werden können, um die Macht der spätmittelalterlichen Stände zu brechen. Daß dies nicht geschah, warf Österreich um mehr als ein Jahrhundert in der Entwicklung des modernen Staates

---

evolution of European imperialism; henceforth, there could be no question that Britain would be the dominant imperial power", so *James B. Collins 1995:* The State in Early Modern France, a. a. O., S. 226; siehe auch *Ian R. Christie 1982:* War and Revolutions – Britain, 1760–1815. Cambridge, Mass.: Harvard Univ. Press, S. 46: „During the campaign season of 1762 British military and naval might, now at its peak, smashed through Bourbon resistance to an almost unprecendeted series of triumphs", Frankreich verliert alle Rechte in Canada, Nordamerika (Louisiana) und über die Inseln in der Karibik sowie im pazifischen Raum.

92 *Johannes Kunisch 1986:* Wallenstein als Kriegsunternehmer. Auf dem Weg zum absolutistischen Steuerstaat. In: Uwe Schultz (Hrsg.), Mit dem Zehnten fing es an. München: Beck, S. 153–161.

93 *Gerhard Papke 1979:* Handbuch zur deutschen Militärgeschichte, Bd. I., a. a. O., S. 146.

zurück. Deshalb soll hier in aller Kürze auf das Grundproblem der damaligen Zeit, nämlich die Kriegsfinanzierung, eingegangen werden[94]:

Die sog. „Kontributionen" waren ursprünglich eine Kriegsschatzung, welche feindlichem, besetztem Gebiet auferlegt wurde, um die Versorgung der Truppe mit Lebensmitteln und Futter (für Pferde und Zugochsen) sicherzustellen. An sich hatte der Soldat, wie die Reuterbestallung von 1570 bestätigt, nur Anspruch auf einen Sold, mit dem auch sein täglicher Lebensbedarf abgegolten war, und der nicht aus dem besetzten Land, sondern vom Kriegsherrn gezahlt wurde. Fehlte es an Geld oder an Lebensmitteln, was allerdings die Regel war, so konnte der Feldherr im Auftrage des Kriegsherrn Herrschaften, Stifte, Städte, Landesteile oder Länder des Feindes mit genau bestimmten Kontributionen belegen. – Daneben gab es noch eine Reihe anderer Methoden – vor allem solche für den Feldherrn, Gewinne zu erzielen, wie z. B. die „Brandschatzung", welche eine Stadt zu zahlen hatte, wenn sie nicht „gebrannt" werden wollte; die Beute in der Schlacht oder das Lösegeld für Gefangene, letzten Endes auch die Plünderung eines im Sturm genommenen Raumes etc.

Stellte man während des 30jährigen Krieges in einem bestimmten Landesteil eine Armee auf, so wurden der Bevölkerung bestimmte Lasten auferlegt, z. B. die Unterbringung von Soldaten in Quartieren und die Versorgung mit Lebensmitteln, d. h., es wurde eine Vorratssammlung für Verpflegung angelegt, ein „Commiß" hat dann die Rationen auf die Soldaten verteilt. Diese „Kontributionen" genannten Verpflichtungen wurden von den Landesbehörden und Magistraten der Städte bewilligt und dafür ein eigenes Verwaltungssystem errichtet (Kommisschreiber). Aber die Gewalt der Soldateska überdeckte bald die zivile Organisation, nutzte sie für ihre Zwecke oder schritt zur Selbsthilfe – Requisition und Exekution – mit all den damit verbundenen Willkürakten. „Der Haß der Reichsstände gegen den Emporkömmling Wallenstein erwuchs nicht so sehr aus der Sorge um die bedrückte Bevölkerung und das zerstörte Land – solche Dinge ereigneten sich in jedem Kriege –, sondern aus der Tatsache, daß das selbstherrlich funktionierende Kontributionssystem die Hoheitsrechte des Landesherrn negierte und einer fremden Militärdiktatur gleichkam", so Papke[95]. Neu war am Kontributionssystem Wallensteins a) die Umwandlung der Sachforderung in eine Geldforderung und b) die selbständige Einziehung als eine Art Kriegssteuer, die zwar hoch, aber nicht unbegrenzt war und ein weiteres Funktionieren des Wirtschaftslebens gestattete. Mit diesen Geldern bestritt er die Werbung, die Besoldung, den Unterhalt und zu einem gewissen Teil die Ausrüstung der Armee – und das für einen hochverschuldeten, eigentlich zahlungsunfähigen Kaiser Ferdinand, der Wallenstein bereits zum Jahre 1628 rd. 6.950.000 fl. schuldete.

Wallenstein reagierte mit seinem Kontributionssystem auf das Fehlen einer *regelmäßigen Steuer*, ohne welche ein *stehendes Heer* nicht zu finanzieren war. Eine solche Steuer konnten die Stände aber unmöglich beschließen, wenn sie sich nicht gleichzeitig selbst entmachten

---

94 Siehe jedoch grundsätzlich das nächste Kapitel zum Steuerwesen und den Staatsfinanzen.

95 *Gerhard Papke 1979:* Handbuch zur deutschen Militärgeschichte, Bd. I, a. a. O., S. 140 f.

wollten. Auch der Kaiser hatte wohl noch keine *Idee* von einer Steuer, dachte selbst noch in mittelalterlichen Kategorien. Und so blieb es in Österreich beim ständisch bewilligten und ständisch verwalteten „Contributionale" – einem unzureichenden Provisorium, welches noch Maria Theresia 1740 in eine verzweifelte Lage versetzte[96] und mit dazu beigetragen hat, daß Schlesien an Preußen verlorenging. Wie auch anderswo wollten und konnten die Stände nicht verstehen, warum ein Staat auch in Friedenszeiten gut gerüstete Armeen braucht: *Si vis pacem, para bellum,* hätte man ihnen einbleuen müssen, ob dies geholfen hätte, mag man bezweifeln, zumal weder der Kaiser noch die Stände einen Begriff von einem Staate besaßen.

Friedenszeiten gab es auch nach dem 30jährigen Kriege nur wenige, so daß man nicht – wie bisher üblich – abgemustert hat, sondern einige Infanterie- und Kavallerieregimenter „auf dem Fuße" beließ. Aber deren Überleitung in ein öffentlich-rechtliches Verhältnis gelang nicht: Die Finanzierung, Rekrutierung und Versorgung der Truppen oblag weiterhin den Ständen, die Regimenter blieben in einem diffusen rechtlichen Sinn „Eigentum" der Obristen etc. Bis weit ins 18. Jahrhundert hinein waren Regimenter käuflich erwerbbar, ja sogar bis 1848 konnte der Stellenhandel aus finanziellen Gründen nicht völlig unterdrückt werden, auch wenn es seit Maria Theresia hauptsächlich um Titular-Chargen (ohne wirkliches Kommando) ging.

Trotz dieser Gemengelage von spätmittelalterlichem Patrimonialismus und modernem Kriegswesen – als Folge der „militärischen Revolution" – konnte Österreich glänzende Siege über die Türken erringen. Wahrscheinlich ist dies primär den großen Heerführern zu verdanken, über welche Österreich glücklicherweise verfügte und die das österreichische Heereswesen wesentlich prägten: Graf Montecuccoli (1609–1680), Graf Ernst Rüdiger von Starhemberg (1638–1701), bekannt als Verteidiger Wiens gegen die Türken im Jahre 1683, und Prinz Eugen von Savoyen (1663–1736), „der in mehr als fünfzigjähriger militärischer und politischer Tätigkeit wesentlich mithalf, die österreichische Monarchie zu schaffen", so Jürg Zimmermann[97]. Völlig zu Recht wird hier Prinz Eugen nicht nur als großer Generalissimus der österreichischen Geschichte angeführt, sondern auch als ein Staatsmann, der im Sinne des „state-building" viel geleistet hat[98].

---

96 *Jürg Zimmermann 1965:* Handbuch zur deutschen Militärgeschichte, Bd. III: Militärverwaltung und Heeresaufbringung in Österreich bis 1806. Frankfurt a. M.: Bernard und Graefe, S. 66 f.

97 *Jürg Zimmermann 1965:* Handbuch zur deutschen Militärgeschichte, Bd. III: Militärverwaltung und Heeresaufbringung in Österreich bis 1806. Frankfurt a. M.: Bernard und Graefe, S. 63.

98 Dieses Urteil hat mit einer veralteten „personalistischen Geschichtsschreibung" nichts zu tun, sondern trägt dem Umstand Rechnung, daß in politischen Gebilden auf einem niedrigen Niveau der Institutionalisierung *Personen* eine entscheidende Rolle spielen können. Diesem Sachverhalt werden wir noch öfter begegnen. Vgl. *Paul Kennedy 1989:* The Rise and Fall of the Great Powers, a. a. O., S. 138 f. zur Hochschätzung Prinz Eugens: Er habe die Zukunft des Habsburgerreiches als einer europäischen Großmacht gesichert.

Zusammenfassend wollen wir zwei Punkte festhalten: *Erstens,* das Beispiel Wallenstein zeigt, daß es noch im 17. Jahrhundert möglich war, große Truppenverbände aufzustellen und weitläufige kriegerische Operationen durchzuführen fast *ohne jegliche staatliche Organisation.*

Zweitens, stehende Truppen „machen“ noch keinen Staat, ebensowenig wie deren „Kriege“[99], entscheidend ist vielmehr die Überführung der Truppen in ein öffentlich-rechtliches Verhältnis, denn erst dadurch werden Truppen zu Armeen als Teile eines Staatsapparates. – Beide Aspekte sind für die staatstheoretische Diskussion von großer Bedeutung.

4.2 Der Militärstaat

Das Kurfürstentum Brandenburg-Preußen war zu Beginn des 30jährigen Krieges noch kein Staat, sondern ein unzusammenhängendes Sammelsurium von Territorien, die mehr oder weniger zufällig zusammengekommen waren und von der Dynastie der Hohenzollern zusammengehalten wurden[100]. Die Territorien und ihre Bewohner hatten im Krieg schwerstens gelitten – ganze Landstriche waren nach „Wüstungen“ entvölkert –, zumal der Herrscher aus Machtlosigkeit der Willkür der Warlords nichts entgegenzusetzen hatte. Nach dem Kriege hatte der Kurfürst seine Lektion gelernt und setzte nun alles daran, ein schlagkräftiges, stehendes Heer aufzubauen. Dazu brauchte er jedoch Geld, welches aber die Stände nicht bewilligen wollten. Nach zähen Verhandlungen wurden ihm 1653 von den brandenburgischen Ständen doch bestimmte Summen bewilligt, aber er mußte dem Adel (d. h. den Großgrundbesitzern) Zugeständnisse machen: Die indirekten Steuern sollten nur die Städte und die direkten nur die Bauern belasten[101].

Dieser Herrschaftskompromiß zwischen dem Fürsten und dem grundbesitzenden Adel wurde zum Angelpunkt des „preußischen Systems“[102]. Der Große Kurfürst setzte seine Pläne

---

99 Diese Formulierung problematisiert die vielzitierte Formel von Charles Tilly: „War made the state and the state made war“, siehe *Charles Tilly 1985:* War Making and State Making as Organized Crime. In: Peter Evans/Dietrich Rueschemeyer/Theda Skocpol (Hrsg.), Bringing the State Back In. Cambridge: Cambridge Univ. Press, S. 169–191.

100 *Charles Tilly 1975:* State- and Nation-Building, a. a. O., S. 134 f.: „In 1619 there was no *state* of Prussia. There was a clutch of distinct territories – states if one wishes – which had all come, by the accident of hereditary descent, under the dominion of George William of the ruling line of the Hohenzollern.“

101 Auf das Steuerwesen komme ich im nächsten Kapitel zurück; wichtig ist hier, daß mit diesen Entscheidungen der Adel de facto steuerfrei blieb, während alle anderen Bevölkerungsgruppen schwer belastet werden mußten. Siehe zum Abschnitt *Gustav Schmoller 1981:* Die Entstehung des preußischen Heeres. In: Otto Büsch/Wolfgang Neugebauer (Hrsg.), Moderne Preußische Geschichte 1648–1947, Bd. 2, S. 749–766.

102 *Hans-Jürgen Puhle 1980:* Preußen: Entwicklungen und Fehlentwicklungen. In: Hans-Jürgen

für ein stehendes Heer ins Werk, obwohl sich das Land aus *ökonomischen* Gründen ein solches eigentlich gar nicht leisten konnte[103]. Der Nachfolger des Großen Kurfürsten, Friedrich I., hatte wenig Verständnis für das Militär, erlangte aber den Titel eines „Königs von Preußen". Dessen Nachfolger, Friedrich Wilhelm I. (1713–1740), kann als der eigentliche Gründer und Konstrukteur des preußischen Staates bezeichnet werden: Er beseitigte die letzten Relikte des früheren Vertragssystems mit Söldnerunternehmern, gründete 1722 eine Kadettenschule, in welche nun die Söhne des Adels hineingezwungen wurden und fortan die Offiziere der Armee zu stellen hatten, legte die zivile und militärische Verwaltung zusammen, und dennoch sparte er bei den Ausgaben so sehr, daß er seinem Sohn 8 Millionen Taler an „Staatsschatz" hinterlassen konnte. Friedrich Wilhelm I. war besessen von der Armee: Er trug als erster europäischer Monarch ständig Uniform („Soldatenkönig" wurde er genannt, der Soldat trug nun „des Königs Rock", also: Identifizierung des Soldaten mit dem Monarchen), ließ Produktionsstätten für die Versorgung der Armee errichten (Waffen, Munition, Uniformen), legte großen Wert auf militärischen Drill und verdoppelte während seiner Regierungszeit die Armeestärke von 40.000 auf 80.000 Mann[104]: „Allmählich vollzog sich auf diese Weise die ‚Entprivatisierung des Heeres' oder – das war die Kehrseite derselben Medaille – die Ver-

---

Puhle/Hans-Ulrich Wehler (Hrsg.), Preußen im Rückblick. Göttingen: Vandenhoeck und Ruprecht, Sonderheft 6 von „Geschichte und Gesellschaft", S. 11–42, hier insbes. S. 21 f.

103 *Manfred Messerschmidt 1980:* Preußens Militär in seinem gesellschaftlichen Umfeld. In: Puhle/Wehler (Hrsg.), Preußen im Rückblick, S. 43–88, hier S. 42 f.: „Das militärische Instrument dieses Staates, obwohl zunächst recht bescheiden – zwischen 1640 und 1653 etwa 2.500 Soldaten – stand sehr bald im Mißverhältnis zu seinen ökonomischen Möglichkeiten. Daher verlief die Entwicklung sprunghaft. Von der Mitte der 1650er Jahre bis 1688 wurden über 75 Regimenter aufgestellt und wieder aufgelöst. Dennoch konnte konsequent an der Entwicklung des stehenden Heeres weitergearbeitet werden. Steuersystem und Verwaltung wurden ganz auf dieses Ziel zugeschnitten, dabei wurden die Institutionen der Stände entmachtet. Aber die Armee hing immer noch von fremden Subsidien ab. Anfang der 1680er Jahre zahlte Frankreich hohe Summen aufgrund geheimer Bündnisverträge nach dem Frieden von St. Germain (1679) und trat damit an die Stelle der Niederländer und Spanier. Friedrich Wilhelm hinterließ schließlich 1688 eine Armee von über 30 000 Soldaten mit etwa 1030 Offizieren."

104 *Manfred Messerschmidt 1980*, Preußens Militär, a. a. O., S. 46 f.: Die wichtigsten Regelungen waren: Einführung eines einheitlichen Rangabzeichens für die Offiziere, (1714 und 1726) ein eigenes Dienstreglement und damit ein einheitliches Militärrecht, Kodifizierung des „Kantonsystems" (1733), welches jedem Regiment einen bestimmten Aushebungsbezirk zuordnete und den Gutsherrn die Verantwortung für die Versorgung übertrug (Verknüpfung von Kompaniechef und Gutsherrschaft, oft ein und dieselbe Person) – die sog. „Kompaniewirtschaft" Preußens auf dem Lande, Einlagerung von Garnisonen in Städte, siehe dazu *Holger Th. Gräf 1997:* Militarisierung der Stadt oder Urbanisierung des Militärs? Ein Beitrag zur Militärgeschichte der frühen Neuzeit aus stadtgeschichtlicher Perspektive. In: Ralf Pröve (Hrsg.), Klio in Uniform, a. a. O., S. 89–108; *Curt Jany 1981:* Die Kantonverfassung des altpreußischen Heeres. In: Otto Büsch/Wolfgang Neu-

staatlichung der bewaffneten Streitkräfte. Der absolutistische Staat ersetzte die Privatarmeen autonomer Obristen durch sein Monopol auf Militäreinsatz."[105]

Sein Sohn, Friedrich der Große (1740–1786), konnte es mit diesem Erbe bereits riskieren, sich auf einen möglichen militärischen Konflikt mit den europäischen Großmächten einzulassen: Er besetzte und annektierte das zum Habsburgerreich gehörende Schlesien. Friedrich unterschätzte aber die Macht der österreichischen Diplomatie, denn Kaunitz brachte eine antipreußische Koalition zusammen, welche von Frankreich bis nach Rußland reichte[106]. Dennoch gelang Friedrich das „Wunder des Hauses Brandenburg", alle Angriffe der Koalitionsheere abzuwehren bzw. ihnen Niederlagen zuzufügen. Perry Anderson erklärt dieses „Wunder" aus der spezifischen Staatsstruktur des preußischen Absolutismus: „Die Staatsstruktur, die Kaunitz schnell und vollständig vernichten wollte, zeigte sich angesichts der großen wirtschaftlichen und logistischen Anstrengungen des Krieges viel widerstandsfähiger als die weitgedehnten, unzusammenhängenden Reiche, die im Osten gegen Preußen angetreten waren."[107]

Im Hubertusburger Frieden bzw. im Friedensvertrag von Paris (1763) verzichtete Maria Theresia formell auf Schlesien, im Jahre 1772 erfolgt dann die erste Teilung Polens, womit Preußen mit einer von 2,25 auf 5,5 Millionen Einwohner gewachsenen Bevölkerung und ei-

---

gebauer (Hrsg.), Moderne Preußische Geschichte, Bd. 2, a. a. O., S. 767–809; mit der Kabinettsorder von 1733 wurde jedem Regiment ein „Enrollierungskanton" von 5000 bis 8000 Feuerstellen zugewiesen. Jede Kompanie erhielt ihren Distrikt, aus dem im Frieden jährlich 3 bis 4 Kantonisten gezogen wurden; dennoch wollte Preußen – im Zeichen des Peuplierungsdenkens – auf die Ausländerwerbung nicht verzichten; etwa die Hälfte des Heeresbestandes stammte aus fremden Regionen, siehe auch *Gerhard Papke 1979:* Handbuch zur deutschen Militärgeschichte, Bd. I, a. a. O., S. 210 ff.

105 *Hans-Ulrich Wehler 1987:* Deutsche Gesellschaftsgeschichte, Bd. 1: Vom Feudalismus des Alten Reiches bis zur Defensiven Modernisierung 1700–1815. München: Beck, S. 245.

106 Rußland trat in diesem Krieg endgültig als Großmacht in die Geschichte Europas ein, so *Derek McKay/H. M. Scott 1983:* The Rise of the Great Powers, 1648–1815, a. a. O., S. 218.

107 *Perry Anderson 1979:* Die Entstehung des absolutistischen Staates, a. a. O., S. 333; hinzu kam die Schwäche des französischen Staates in dieser Zeit, wir haben darauf hingewiesen, siehe zu den Auswirkungen *Lee Kennett 1967:* The French Armies in the Seven Years' War. Durham: Duke Univ. Press; die österreichische Monarchie wurde von den Ereignissen 1740/41 völlig überrascht, Maria Theresia hatte – nach ihren eigenen Angaben – nur etliche 1000 Gulden in den Kassen, der in- und ausländische Kredit lag fast völlig zu Boden, die Stände nutzten die bedrängte Lage der Monarchin, eigene Interessen durchzusetzen etc., siehe *Jürg Zimmermann 1965:* Handbuch zur deutschen Militärgeschichte, Bd. III, a. a. O., S. 75 ff. Schließlich hatte Friedrich der Große das Glück, daß die russische Zarin Elisabeth 1762 starb und daraufhin die russischen Truppen abzogen – der „Zufall" spielt eben in der *Evolution* des internationalen politischen Systems eine nicht unbeträchtliche Rolle: Hier half er, das Staatsterritorium Preußens zu verdoppeln.

ner Armee von 200.000 Mann endgültig zu einer europäischen Großmacht geworden war[108]. Polen[109] wurde zu einem der zahlreichen Opfer der geopolitischen Konkurrenz: Um das Jahr 1500 hatte es noch etwa 500 mehr oder weniger souveräne politische Gebilde gegeben, zu Beginn des 20. Jahrhunderts nur mehr 25 bis 30[110], woraus man die enorme Dynamik dieses Machtkampfes erkennen kann. Für Preußen waren die territorialen Erweiterungen besonders wichtig: „Nur so konnte das Mißverhältnis ausgeglichen werden, das in Preußen zwischen der Stärke der Armee und der Ertragskraft des Landes bestand."[111]

Die Nachfolger Friedrichs (Friedrich Wilhelm II. [1786–1797], Friedrich Wilhelm III. [1797–1840] erwiesen sich als schwache Herrscherpersönlichkeiten, und das traf das absolutistische System an einem neuralgischen Punkt, hatte doch Friedrich mit aller Konsequenz

---

108 „Ein einzigartiges Beispiel dafür, wie das Militär seit dem frühen 18. Jahrhundert eine extreme Bedeutungssteigerung erfuhr, bildet Preußen, das sich in dieser Hinsicht von allen anderen deutschen Staaten scharf unterschied und bis zur Hitlerschen Kriegsrüstung seit 1933 bzw. zur sowjetischen Rüstungspolitik nach 1945 die folgenreichste Weichenstellung in Europa vorgenommen hat. Die Entscheidungen, die in jenem Säkulum dort getroffen wurden, haben über 1807, 1871 und 1918 hinaus auf den Gang der deutschen Geschichte fatal eingewirkt." So *Hans-Ulrich Wehler 1987:* Deutsche Gesellschaftsgeschichte, Bd. I: Vom Feudalismus des Alten Reiches bis zur Defensiven Modernisierung der Reformära 1700–1815. München: C. H. Beck, S. 246.

109 Zu Polen als Fall eines „patrimonial constitutionalism" siehe *Thomas Ertman 1997:* Birth of the Leviathan. Cambridge: Cambridge Univ. Press, S. 285 ff. Darauf können wir hier nicht eingehen.

110 *Charles Tilly 1975:* Reflections on the History of European State-Making. In: Ders. (Hrsg.), The Formation of National States in Western Europe, a. a. O., S. 3–83, hier S. 15. Entscheidend für den Prozeß der Staatsbildung in Deutschland wurde die Zeit zwischen dem „Reichsdeputationshauptschluß" 1803 und dem formellen Ende des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation 1806, als praktisch alle geistlichen Fürstentümer säkularisiert und von den 1.800 Herrschaftseinheiten der Reichsritter und Reichsstädte nur mehr 30 übrigblieben. Säkularisationen und Mediatisierungen „stellen die eigentliche napoleonische Revolution auf deutschem Boden dar", so *Hans-Ulrich Wehler 1987:* Deutsche Gesellschaftsgeschichte, Bd. I, a. a. O., S. 366. Hauptnutznießer dieser Umwandlung der politischen Landkarte waren die süddeutschen Mittelstaaten, die eine unerwartet breite, arrondierte Machtbasis gewannen. – Die zentrale Bedeutung der geopolitischen Konkurrenz, von Militär und Kriegführung für die Modernisierung des Staates ist nicht zu übersehen.

111 *Karl Otmar Freiherr von Artin 1993:* Vom Deutschen Reich zum Deutschen Bund. Göttingen: Vandenhoeck und Ruprecht, 2. Aufl., S. 17; siehe auch S. 26 f. zum *friderizianischen Preußen:* „Mirabeaus boshaftes Wort, Preußen sei kein Staat, sondern eine Armee, die sich einen Staat leiste, zielte auf den nicht zu leugnenden Tatbestand, daß die preußische Armee auch im Frieden erheblich stärker war als das an Bodenschätzen und anderen Revenuen im Vergleich zu anderen Staaten arme Land hätte tragen können. Mit 187.000 Mann war die preußische Armee eine der stärksten auf dem Kontinent."

ein außerordentlich starkes „persönliches Regiment" betrieben[112]. Die Entwicklung des Staates hätte auf dieser Ebene der „Staatsleitung" eine gründliche Reform verlangt, aber diese erfolgte nicht; die Konsequenzen waren letztlich katastrophal; hier ist nur so viel festzuhalten, daß das Versagen in der Leitung des Staates schwerwiegende Folgen auch für die Armee hatte, z. B. unterblieben u. a. überfällige Reformen: Brutale Strafen wie das berüchtigte Spießrutenlaufen, Prügelstrafen, Festungshaft etc. waren dem „Zeitalter der Aufklärung"[113] ebensowenig angemessen wie die ewige „Trillerey" (auch aus militärischen Gründen); die Aristokraten, jeder „ein Offizier und ein Herr", bewiesen mehr Ehrgeiz in Sachen „standesgemäßer Lebensführung" als in militärischen Angelegenheiten. Schon in den ersten Revolutionskriegen (nach 1790) erhielt die preußische Armee den Ruf einer „disziplinlosen und schlecht geführten Truppe"[114]. Bei dem Übergewicht der Armee in der Staatsstruktur mußte eine Krise der Armee zu einer Staatskrise insgesamt werden[115]. Die katastrophalen Niederlagen von 1806 bei Jena und Auerstädt kamen daher nicht von ungefähr[116].

Die Heeresreform unter Gneisenau, Scharnhorst, Boyen und Clausewitz standen schon unter dem Druck der französischen Bürgerheere, also: unter dem Grundprinzip, daß der Sol-

---

112 *Gerhard Oestreich 1969:* Das persönliche Regiment der deutschen Fürsten am Beginn der Neuzeit. In: Ders., Geist und Gestalt, a. a. O., S. 201–234. Wir kommen im Kapitel zur „Staatsleitung" darauf zurück.

113 *Johannes Kunisch 1988:* Friedensidee und Kriegshandwerk im Zeitalter der Aufklärung. In: Der Staat 27: 549–568.

114 *Karl Otmar Freiherr von Aretin 1993:* Vom Deutschen Reich zum Deutschen Bund, a. a. O., S. 29 f.; siehe auch *Manfred Messerschmidt 1980:* Preußens Militär in seinem gesellschaftlichen Umfeld. In: Hans-Jürgen Puhle/Hans-Ulrich Wehler (Hrsg.), Preußen im Rückblick, a. a. O., S. 52 f. zur „Erstarrung des preußischen Militärs" als Ergebnis der Überdehnung seiner Möglichkeiten und der ausbleibenden Reformen: „Der Militärstand war wohl nie so verachtet wie in diesen Jahren vor der Reform."

115 *Karl Otmar Freiherr von Artin 1993:* Vom Deutschen Reich zum Deutschen Bund, a. a. O., S. 102; siehe dazu auch *Rainer Wohlfeil 1964:* Handbuch zur deutschen Militärgeschichte, Bd. II: Vom Stehenden Heer des Absolutismus zur Allgemeinen Wehrpflicht. Frankfurt a. M.: Bernard und Graefe, S. 82 f.: 1806 vor eine außergewöhnliche Situation gestellt, gewöhnt, nur auf Befehle von oben zu handeln, gingen vielfach Offiziere und Beamte jeder Entscheidung aus dem Wege, „Staatsverfassung und Militärverfassung bedingten sich wechselseitig", so Wohlfeil; das friderizianische Heer brachte den Staat in eine katastrophale Lage, weil die Masse der Truppen und die meisten Festungen keinen weiteren Widerstand wagten und weil Staatsverwaltung und Bevölkerung dem Geschehen teilnahmslos begegneten.

116 Die sogen. Landesdefensionen richteten da wenig aus, deshalb erscheint es eher fragwürdig, ob man sie in die Systematik der Militärgeschichte so sehr berücksichtigen soll, wie dies manche Autoren tun, so z. B. schon *Gerhard Oestreich 1969:* Zur Heeresverfassung der deutschen Territorien von 1500 bis 1800. In: Ders., Geist und Gestalt, a. a. O., S. 290–310.

dat ein freier Bürger sei und hinter der Armee die „Nation" stehen müsse[117]. Konservative Ratgeber des Königs gaben zu bedenken, wie gefährlich es sei, „unzuverlässigen Elementen" eine Waffe in die Hand zu geben. Der König lehnte die Idee einer allgemeinen Wehrpflicht dann tatsächlich ab, ebenso wenig gelang es den Reformern, eine Reorganisation der Heeresleitung durchzusetzen – das späterhin berüchtigte „Militärkabinett" des Königs blieb bis 1918 bestehen!

Dennoch wurden einige entscheidende Reformen in Angriff genommen: 1808 erschien Gneisenaus Schrift von der „Freiheit des Rückens", die unwürdigen Militärstrafen wurden abgeschafft[118]. Scharnhorst erarbeitete ein neues „Exerzierreglement", welches den Geist des freien Bürgers mit dem Prinzip des soldatischen Gehorsams zu vereinen suchte: Der von Prügelstrafen befreite Soldat lernte in der Ausbildung mitzudenken und war dann 1814/15 mit der französischen Taktik der kleinen, beweglichen Schützeneinheiten vertraut, und so konnte man – mit dem Schwung der Begeisterung der „Befreiungskriege", also mit *Motivation* – ebenfalls etwas Neues in der preußischen Armee – Napoleon mit dessen eigenen Waffen schlagen.

Samuel P. Huntington ist der Auffassung, daß man den Beginn des *militärischen Professionalismus* zeitlich mit dem Jahre 1808 festlegen kann, als in Preußen verfügt wurde, in Hinkunft werde nur mehr Qualifikation und technisches Wissen für den Zugang zu den Offiziersstellen ausschlaggebend sein, und diese stünden *allen* Personen offen, welche die

---

117 *Bruce D. Porter 1994:* War and the Rise of the State, a. a. O., S. 105 ff.; *Anthony Giddens 1987:* The Nation-State and Violence, a. a. O., S. 148 ff.; *Hagen Schulze 1994:* Staat und Nation in der europäischen Geschichte. München: Beck; *Gordon Craig 1981:* Stein, Scharnhorst und die Preußischen Reformen. In: Otto Büsch/Wolfgang Neugebauer (Hrsg.), Moderne Preußische Geschichte, Bd. 2, a. a. O., S. 810–826.

118 *Gordon A. Craig 1981:* Stein, Scharnhorst und die preußischen Reformen. In: Otto Büsch/Wolfgang Neugebauer (Hrsg.), Moderne Preußische Geschichte, Bd. 2, S. 810–826, hier insbes. S. 821; die neuen „Kriegsartikel" untersagten die Körperstrafen bei geringfügigen Vergehen und führten ein militärisches Rechtssystem ein, welches den einzelnen Soldaten gegen die Willkür seines Vorgesetzten schützte. Anders wäre ein „Volksheer", welches das gebildete Bürgertum einzuschließen hatte, wohl gar nicht möglich gewesen. Die Kriegsartikel gehen davon aus, daß nicht nur der aristokratische Offizier, sondern auch der gemeine Soldat eine „persönliche Ehre" besitze; siehe zu den Reformen auch *Thomas Nipperdey 1985:* Deutsche Geschichte 1800–1866. – Bürgerwelt und starker Staat. München: C. H. Beck, 3. Aufl., S. 50 ff.: „Ein zentrales und besonders charakteristisches Stück gerade der preußischen Reform war die Heeresreform. Politisch-soziale Verfassung und Militärverfassung stehen immer in Wechselwirkung. Das gilt für den damals entstehenden modernen Staat in besonderem Maße, denn über die allgemeine Wehrpflicht hat er wie nie zuvor in das Leben des Einzelnen eingegriffen und damit zugleich Tendenzen der nationalen Integration und der Demokratie – denn die allgemeine Wehrpflicht war ja ein demokratisches Prinzip – entbunden; das gilt zumal für Preußen, das in spezifischer Weise als Militärstaat Schicksalsland der Deutschen geworden ist", so Nipperdey auf S. 50.

Qualifikationen nachweisen könnten[119]. Senilität und Ignoranz hatten die aristokratischen Offiziere erheblich diskreditiert. Formell wurde nun bei den Fähnrichsprüfungen der Adel mit den Bürgerlichen gleichgestellt, de facto jedoch blieben die höheren Offiziersränge bis zum Ende der deutschen Kaiserreiches fest in der Hand der Aristokratie[120] – mit schwerwiegenden Folgen für den Spielraum in so manchen Bereichen der Politik!

Nichtsdestoweniger waren die Bildungsanforderungen an die Offiziersanwärter bzw. für die Offizierslaufbahn erheblich gestiegen – die Aristokraten mußten nun eben mit den Bürgerlichen konkurrieren. Die in Berlin gegründete „Kriegsakademie“ wurde zur wichtigsten Bildungsstätte für die Armee[121] (und europaweit führend); Militärakademien hatte es zwar schon zuvor gegeben, aber sie blieben wegen der strikt geburtsständischen Rekrutierung der Offiziere eher unbedeutend. – Bis zu den Napoleonischen Kriegen glaubte man, daß *Genie* die wichtigste Qualifikation der großen und erfolgreichen Feldherren sei. Als Clausewitz 1831 sein Buch „Vom Kriege“ schrieb – damals Direktor der preußischen Kriegsakademie –, war dieser Grundsatz längst aufgegeben und war anerkannt, daß moderne Armeen viel zu komplex sind, um sie dem Risiko eines „Genies“ auszusetzen. Worauf es ankam, war: technisches Wissen neben Allgemeinbildung, Zuverlässigkeit, Präzision bei Koordinierungsaufgaben, Er-

---

119 *Samuel P. Huntington 1957:* The Soldier and the State. Cambridge, Mass./London: Belknap, S. 31: „To Prussia goes the distinction of originating the professional officer.“ Siehe auch *Rainer Wohlfeil 1964:* Handbuch zur deutschen Militärgeschichte, Bd. II, a. a. O., S. 146, die Kabinettsorder stieß erwartungsgemäß auf den erbitterten Widerstand des Adels.

120 *Reinhart Koselleck 1981:* Preußen zwischen Reform und Revolution. München/Stuttgart: dtv/Klett-Cotta, S. 433: Auf der Generalsebene hatte der Adel quasi ein Monopol; *Reinhard Rürup 1992*: Deutschland im 19. Jahrhundert 1815–1871. Göttingen: Vandenhoeck und Ruprecht, S. 89: Im Jahr vor dem Kriege 1865 waren in Preußen von den obersten Generälen 86 % adelig, in Österreich sogar 90 % der Generalität: „Eine wirkliche Entmachtung des Adels hat in Deutschland vor 1918 nicht stattgefunden. Aus dem Herrschaftsstand wurde ein privilegierter ‚Staatsstand‘. Die soziale Macht blieb ungeschmälert, sie konnte teilweise sogar gesteigert und auf lokaler Ebene wieder in politische Macht umgesetzt werden. Die starke Stellung, die der Adel vor allem in Preußen, aber auch in Österreich behauptete, trug wesentlich dazu bei, den bürgerlichen Charakter der politischen Institutionen zu schwächen und die Ausprägung obrigkeitsstaatlicher Strukturen zu fördern.“ Vgl. *Hans-Ulrich Wehler 1988:* Das deutsche Kaiserreich 1871–1918. Göttingen: Vandenhoeck und Ruprecht, 6. Aufl., S. 161.

121 Ein wichtiger Schub in Richtung „Professionalisierung“ des Militärs ging von der Einführung der „allgemeinen Wehrpflicht“ aus, die in Preußen dann doch 1814 verfügt wurde, auch wenn sie großteils nicht umgesetzt wurde, sie stand eher „auf dem Papier“, so *Messerschmidt 1980*, S. 57, aber das war in den anderen Ländern nicht viel anders, siehe die Beiträge in *R. G. Foerster 1994 (Hrsg.):* Die Wehrpflicht. Entstehung, Erscheinungsformen und politisch militärische Wirkung. München; dennoch zwang die Wehrpflicht zu einer schärferen Differenzierung zwischen Rekruten und Offizieren. Siehe auch *Hans-Ulrich Wehler 1987:* Deutsche Gesellschaftsgeschichte, Bd. 1, a. a. O., S. 469 ff.

fahrung und anstatt „Kadavergehorsam" Selbständigkeit im Umgang mit den Unwägbarkeiten des Krieges – als Qualifikation eines durchschnittlich begabten Offiziers. Die Aufgabe des Militärs für den Staat sei es, so Clausewitz, in einem von der zivilen politischen Führung des Staates befohlenen Kriege die feindlichen Streitkräfte aufzuspüren und nach Möglichkeit deren Kampfkraft entscheidend zu schwächen oder notfalls zu vernichten[122]. Die Offiziere seien, so auch Huntington, primär Spezialisten des *management of violence* („application of violence" wäre der Inhalt des militärischen Trainings der Rekruten) und würden von der „hohen" Politik und Diplomatie nicht viel verstehen. „In formulating the first theoretical rationale for the military profession, Clausewitz also contributed the first theoretical justification for civilian control."[123]

Im Bereich der Professionalisierung der Offiziersausbildung wurde Preußen weltweit führend, insoweit hat Huntington recht (in manchen anderen Punkten jedoch nicht). Hans Delbrück hat dies in seinen Darstellungen zu den Kriegen zwischen 1859 und 1870 gut herausgearbeitet. Die Offiziere des Österreichisch-Französischen Krieges 1859 waren über das Niveau der Napoleonischen Zeit kaum hinausgelangt[124]. Delbrück zeigt aber auch, daß die Österreicher 1859 und mehr noch 1866 die Kriege aus *verfassungspolitischen* Gründen verloren

---

122 *Carl von Clausewitz 1990:* Vom Kriege. Augsburg: Weltbild Verlag, S. 38: „Die Streitkraft muß *vernichtet, d. h. in einen solchen Zustand versetzt werden, daß sie den Kampf nicht mehr fortsetzen kann*" (Hervorhebung im Original). Genau dies heiße, einen feindlichen Staat *wehrlos* zu machen. Dieses Wehrlosmachen des Gegners sei jedoch nur ein Mittel, das „letzte Mittel", so Clausewitz, zur Erreichung eines *politischen* Zweckes. In diesen Zusammenhang gehört auch das berühmte Diktum, der Krieg sei nur die Fortsetzung der Politik mit anderen Mitteln, siehe dazu Clausewitz 2, S. 671 ff.

123 *Samuel P. Huntington 1957,* The Soldier and the State, a. a. O., S. 55 f.; siehe dagegen die Kritik von *Samuel E. Finer 1962:* Man on the Horseback. The Role of the Military in Politics. London: Pall Mall Press, S. 24 f.

124 *Hans Delbrück 1927:* Geschichte der Kriegskunst im Rahmen der politischen Geschichte. Neuzeit (Fortsetzung), 5. Teil, 2. Buch: Oberste Heeresleitung und Revolutionäre Internationale (Der österreichisch-französische Krieg). Berlin: Verlag Georg Stilke. Siehe auch *Johann Christoph Allmayer-Beck 1987:* Die bewaffnete Macht in Staat und Gesellschaft. In: Adam Wandruszka/Peter Urbanitsch (Hrsg.), Die Habsburgermonarchie 1848–1918, Bd. V, Wien: Verlag der österreichischen Akademie der Wissenschaften, S. 1–141. Die Armee sei im Feldzug in Italien 1859 so schlecht geführt worden, daß es dem Feldmarschalleutnant Graf Crenneville nach seinen eigenen Worten den Magen umdrehte und er weinen wollte; dem Oberbefehlshaber der Armee Graf Gyulai fehlte jedes Selbstvertrauen „und alle Qualitäten eines Feldherrn", so Allmayer-Beck, S. 45: „Schlagartig und exemplarisch kam die bisher so vernachlässigte Schulung im operativen Denken zum Vorschein." – Leider hat man trotz der Reformversuche auch danach nicht viel dazugelernt: Militärwissenschaftliche Bildung fand nur Spott, ihre Verfechter wurden ironisch „Schriftgelehrte" bezeichnet, der oberste Offizier, Ludwig von Benedek, war ebenfalls bekannt als Gegner jeglicher Generalstabsarbeit am grünen Tisch, genau dieser aber hatte den Oberbefehl über die k. k. Nord-

haben: Immer standen wichtigen taktischen Entscheidungen die ungelösten Probleme im Wege, die sich aus dem Charakter des Vielvölkerstaates ergaben: „Daß sie nicht mehr an den eigenen Staat glaubte, das war die Tragödie der österreichischen Führung. ... Wegen dieses Unglaubens wurde die Infanterie nicht im zerstreuten Gefecht geübt, weil man die nichtdeutschen Mannschaften für desertionsverdächtig hielt. ... In diesem Heer mißtraute immer eine Charge der anderen: die Oberste Heeresleitung und die Armee-Kommandeure den Korpsführern, diese den Stabsoffizieren und die Stabsoffiziere den Subalternoffizieren; alle zusammen den Mannschaften. Deshalb wollte jeder jeden direkt unter seinen Augen haben, mochten auch Gliederung und Manövrierfähigkeit des Ganzen darunter leiden."[125] Im Krieg 1866 kam den Preußen die Überlegenheit des Zündnadel- über das Lorenz-Gewehr zusätzlich zugute: „Aber die Voraussetzung waren wieder fleißige Übungen zur Erzeugung der Feuerdisziplin. Da zu jener Zeit nirgendwo außerhalb Preußens die Offiziere gewöhnt waren, sich viel um die Einzelheiten des Dienstes zu bekümmern, so hatten alle Militärverwaltungen gegen den Hinterlader das Bedenken, die Soldaten würden sich verschießen."[126] Preußen hatte eben mehr Offiziere, denen die Fähigkeit, selbständig ein Gefecht zu leiten, zuzutrauen war.

---

armee 1866 gegen Preußen: „Bisher hatte eigentlich noch immer der aus der spät-maria-theresianischen und josephinischen Epoche stammende Führertyp des zwar fachlich gebildeten, kriegserfahrenen, jedoch mehr oder minder auf sich allein gestellten, gewissermaßen aus dem Sattel kommandierenden Befehlshabers Geltung gehabt. Nicht selten hatte dieser Befehlshaber über seine Funktion als Regimentsinhaber auch seinem Regiment den Charakter der Selbständigkeit, aber auch der Vereinzelung aufgedrückt. Die seit der Mitte des 19. Jahrhunderts sich jedoch sprungartig entwickelnde Technik, und zwar nicht nur des Krieges unmittelbar, sowie die damit zusammenhängende starke Ausweitung der Operationsbasen und schließlich die daraus resultierende Notwendigkeit der Führung über große Entfernungen, das alles verurteilte die Führer alten Stils zum Untergang. Der Feldzug in Böhmen 1866 hatte dies zur Genüge bewiesen. An Stelle des ‚einsamen Feldherrn', aber auch an die Stelle der autonomen Regiments-Verfassung hatte nun ein einheitlicher Führungsapparat und damit eine neue Führungselite zu treten", so Allmayer-Beck, S. 74. Man hat früher oft die Niederlage der Österreicher auf die Überlegenheit des preußischen Zündnadelgewehrs zurückgeführt, aber diese Theorie ist unhaltbar: Die österreichischen Offiziere kannten das Gewehr aus den Erfahrungen des Krieges gegen Dänemark 1864 in Schleswig-Holstein, aber diese Erfahrungen wurden von den österreichischen Offizieren falsch ausgewertet, denn sie sahen im stürmischen Bajonettangriff in geschlossener Divisionsmasselinie nach wie vor das Rezept für die Zukunft, und genau hier lagen 1866 die Probleme. „Kriegsentscheidend" waren die Gewehre nicht, so Allmayer-Beck S. 56.

125 *Hans Delbrück 1927.* Der preußisch-österreichische Krieg 1866, a. a. O., S. 342; siehe S. 353 zum „Mißtrauen, das die ganze Armee von oben bis unten demoralisierte". Vgl. *Winfried Baumgart 1999:* Europäisches Konzert und nationale Bewegung. – Internationale Beziehungen 1830–1878. Paderborn: Schöningh, S. 60 f., das ungelöste Problem des *Nationalismus* steckte auch in der Armee.

126 *Hans Delbrück 1927:* Der preußisch-österreichische Krieg 1866, a. a. O., S. 433.

Schließlich war Moltke 1866 und 1870 (im Krieg gegen Frankreich) mit seiner „Theorie des Getrennt-Marschierens-und-vereint-Schlagens" strategisch den Gegnern weit überlegen. Moltke als Chef des Generalstabs war ein „Glücksgriff", das ist wohl wahr. Dennoch war auch Moltke kein Genie, sondern entwickelte seine Strategie unter bester Ausnutzung der modernen Kommunikationsmittel, nämlich der Eisenbahnen und des Telegraphen[127].

Bekanntlich hat Bismarck den schwelenden Verfassungskonflikt 1862–66 zwischen dem „monarchischen Prinzip" und dem auch in Preußen ansetzenden Parlamentarismus durch die Flucht in die Außenpolitik entschieden. In diesem Konflikt ging es wieder einmal um die Heeresreform[128]: Nach den Plänen der „Königspartei" sollte die Zahl der jährlich ausgehobenen Rekruten von 40.000 auf 63.000 angehoben und die Dienstzeit von bisher 2 auf 3 Jahre verlängert werden, was einer Verdoppelung der Friedensstärke des Heeres gleichgekommen wäre und eine Steuererhöhung von etwa 25 % nötig gemacht hätte. Die Militärkamarilla spitzte den Konflikt auf die Alternative Königsheer oder Parlamentsheer zu, „sie erreichte, daß jetzt der Monarch die Reform als Gegenstand der absolutistischen, verfassungsmäßig von jeder Kontrolle der Repräsentativorgane unabhängigen, praktisch feudalrechtlichen Kommandogewalt des obersten ‚Kriegsherrn' erklärte, damit aber überhaupt die Notwendigkeit gesetzlicher Regelung bestritt. Ganz unverblümt sollte der Militärapparat von jedem bürgerlichen Parlamentseinfluß freigehalten werden."[129] Wir finden hier eine künstlich erzeugte verfassungspolitische Schwebelage, wie wir sie schon in den „autoritären Systemen" typischerweise angetroffen haben. Vielleicht lohnt es sich an dieser Stelle, weitere Parallelen des „Systems Preußen" zu den „autoritären Systemen", die wir im 2. Kapitel diskutiert haben, aufzusuchen.

---

127 *Hans Delbrück 1929:* Der deutsch-französische Krieg 1870–1871, a. a. O., insbes. S. 152 zum „Zug des Xerxes" der Franzosen, wie eben zuvor auch die Xerxes-Züge der Österreicher. Zur Bedeutung der Eisenbahnen und des Telegraphen siehe *Walther Hubatsch 1984:* Die Verwaltung des Militärwesens 1867–1918. In: Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. 3, a. a. O., S. 310–332, insbes. S. 330 f. Die Zahl der 1870 mobil gemachten Streitkräfte belief sich beim Norddeutschen Bund auf 982.000 Mann und 209.000 Pferde; trotz der vorzüglichen Planungen des Generalstabes kam es bei Verpflegungen und Munitionen zu Engpässen. Die strategische Nutzung der Eisenbahnen sowie des Telegraphen seien zwei der wichtigsten Innovationen des 19. Jahrhunderts bei der Kriegführung, meint auch *Philip K. Lawrence 1997:* Modernity and War. – The Creed of Absolute Violence. London/New York: Macmillan/St. Martin's Press, S. 27, „revolutionized the logistics of warfare."

128 *Reinhard Rürup 1992:* Deutschland im 19. Jahrhundert, a. a. O., S. 218 f.; *Hans-Ulrich Wehler 1988:* Das Deutsche Reich, a. a. O., S. 31 ff.; *Manfred Messerschmidt 1980:* Preußens Militär, a. a. O., S. 65 f.; *Hans-Ulrich Wehler 1995:* Deutsche Gesellschaftsgeschichte, Bd. 3: Von der „Deutschen Doppelrevolution" bis zum Beginn des Ersten Weltkrieges, 1849–1914. München: C. H. Beck, S. 253 ff.

129 *Hans-Ulrich Wehler 1988:* Das Deutsche Reich, a. a. O., S. 31.

Merkmale autoritärer Systeme aus entwicklungstheoretischer Sicht:

1. *Vormachtstellung des Militärs im Staatsapparat:* Preußen stand im Verfassungskonflikt an einer historischen Wendemarke zwischen der Erhaltung des autoritären Obrigkeitsstaates und einer Entwicklung in Richtung einer liberalen Demokratie. Da Preußen zwei Drittel des späteren deutschen Kaiserreiches umfaßte, wurde gleichzeitig „deutsches Schicksal" entschieden. Der preußische Monarch und deutsche Kaiser war nicht nur Staatsoberhaupt, sondern er *regierte* auch, seine Minister waren ihm verantwortlich, nicht dem Parlament, das Heer wurde auf den Monarchen vereidigt, nicht auf die Verfassung des Staates etc.[130] Die demokratischen Strukturen wurden im Verfassungskonflikt zwar nicht beseitigt (obwohl reale Putschpläne existierten), aber doch entscheidend entmachtet[131].
2. *Militarismus:*[132] Die Literatur zum Begriff läßt nicht mit der wünschenwerten Klarheit angeben, was unter „Militarismus" zu verstehen sei, ob er bloß die Präponderanz des Militärapparates im Staat meint oder auch soziokulturelle Aspekte mit beinhalten soll, etwa verschiedene Formen der Wertschätzung von militärischen Denk- und Verhaltensweisen in *anderen* Bereichen der Gesellschaft. Meines Erachtens bedingen beide, die institutionelle und die kulturelle, Dimension einander wechselseitig und

130 *Otto Hintze 1981:* Das monarchische Prinzip und die konstitutionelle Verfassung. In: Otto Büsch/Wolfgang Neugebauer (Hrsg.), Moderne preußische Geschichte, Bd. 2, a. a. O., S. 731–745; *Ernst Rudolf Huber 1972:* Das persönliche Regiment Wilhelms II. In: Ernst-Wolfgang Böckenförde (Hrsg.), Moderne Verfassungsgeschichte (1815–1918). Köln: Kiepenheuer & Witsch, S. 282–310.

131 Auf das Problem des deutschen Parlamentarismus kommen wir zurück; siehe zum hier anstehenden Zusammenhang neben der bereits zitierten Literatur auch die Beiträge von *Friedrich P. Kahlenberg 1976:* Das Epochenjahr 1866 in der deutschen Geschichte, S. 51–74 und *Manfred Messerschmidt 1976:* Die Armee in Staat und Gesellschaft – Die Bismarckzeit, S. 89–118, beide in *Michael Stürmer (Hrsg.) 1976:* Das kaiserliche Deutschland. Politik und Gesellschaft 1870–1918. Darmstadt: Wiss. Buchgesellschaft.

132 Zum Begriff siehe *Werner Conze/Reinhard Stumpf/Michael Geyer 1978:* Militär, Militarismus. In: Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 4, S. 1–47; grundsätzlich gehalten auch *Michael Mann 1984:* Capitalism and Militarism. In: Martin Shaw (Hrsg.), War, State, and Society. London: Macmillan, S. 25–46; zum preußischen Militarismus im internationalen Vergleich der Sammelband von *Volker R. Berghahn (Hrsg.) (1975):* Militarismus. Köln: Kiepenheuer & Witsch; *Detlef Vogel 1986:* Militarismus – unzeitgemäßer Begriff oder modernes historisches Hilfsmittel? In: MGM 39: 9–35; *Rüdiger vom Bruch 1986:* „Militarismus", „Realpolitik" und „Pazifismus". Außenpolitik und Aufrüstung in der Sicht der deutschen Hochschullehrer (Historiker) im späten Kaiserreich. In: MGM 39: 37–58; *Hans-Ulrich Wehler 1988:* Das deutsche Kaiserreich, a. a. O., S. 158 ff.; *Stig Förster 1986:* Alter und neuer Militarismus im Kaiserreich. In: Jost Dülffer/Karl Holl (Hrsg.), Bereit zum Krieg. Göttingen: Vandenhoeck und Ruprecht, S. 122–145.

können gar nicht isoliert werden. So gesehen hat der Militarismus in Preußen eine lange Tradition und ist als Teil der Pfadabhängigkeit der Entwicklung zu verstehen. Zweifellos haben die militärischen Siege von 1866 und 1870 das Prestige der preußischen Armee enorm gesteigert und die „Untertanenkultur" in dieser Zeit gefördert[133]. Das ändert jedoch nichts an der Tatsache, daß das Militär den Staatsapparat und – wenn man so will – die „politische Kultur" des Landes schon über zwei Jahrhunderte hindurch entscheidend geprägt hatte. Bis auf kurze Perioden ist das Militär in Preußen immer der dominierende und auch modernste Teil des Staatsapparates gewesen[134].

3. *Entwicklungsstaat:* Spätestens seit Friedrich dem Großen ist der preußische Staat auch als „Entwicklungsstaat" anzusprechen, dem in der Modernisierung von Wirtschaft und Gesellschaft eine treibende Rolle zukam. Man denke nur an die Meliorisierungs- und Peuplierungsprojekte Friedrichs, die (mehr oder weniger erfolgreichen) Staatsbetriebe, die grundlegende Reform des Rechtswesens (ALR); die Herstellung günstiger kapitalistischer Rahmenbedingungen durch die Gewerbereformen, sodann die berühmte Bildungsreform durch Wilhelm von Humboldt, die Förderung des Eisenbahnbaus über die Errichtung von Kapitalgesellschaften etc. In *einem* Punkt hat der Staat aber versagt, nämlich in der *Landreform*. Der Staat hat die preußischen „Junker"[135] nicht nur nicht entmachtet, sondern sogar gefördert und sie durch protektionistische Maßnahmen geschützt. Dadurch wurden – zumindest in den ostelbischen Gebieten – traditionale Strukturen konserviert, welche mit dem übrigen Modernisierungprozeß in Konflikt gerieten[136]. Die dadurch im politischen System erzeugten Spannungen wurden repressiv niedergehalten.

---

133 *Dieter Düring 1986:* Die Kriegervereine im Wilhelminischen Reich und ihr Beitrag zur Militarisierung der deutschen Gesellschaft. In: Jost Dülffer/Karl Holl (Hrsg.), Bereit zum Krieg, a. a. O., S. 99–121, hier auch der Bezug zu Heinrich Mann, Der Untertan.

134 Trotzdem ist es richtig, daß erst nach den Siegen 1864, 1866 und vor allem 1870/71 in Deutschland „unmerklich eine stille Militarisierung der Denkweisen und politischen Anschauungen auch im bürgerlichen Lager" einsetzte, „die auf lange Frist höchst bedenkliche Auswirkungen gehabt hat", so *Wolfgang J. Mommsen 1993:* Das Ringen um den nationalen Staat. Berlin: Propyläen, S. 257.

135 *Hanna Schissler 1980:* Die Junker. Zur Sozialgeschichte und historischen Bedeutung der agrarischen Elite in Preußen. In: Hans-Jürgen Puhle/Hans-Ulrich Wehler (Hrsg.), Preußen im Rückblick, a. a. O., S. 89–122.

136 *Heinrich August Winkler 1978:* Die „neue Linke" und der Faschismus: Zur Kritik neomarxistischer Theorien über den Nationalsozialismus. In: Ders., Revolution, Staat, Faschismus. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, S. 65–117, insbes. S. 82 zu den Faktoren, welche die Entwicklung zum Faschismus deutscher Prägung, also zum Nationalsozialismus, beitrugen, so z. B. die Existenz „starker vorindustrieller Führungsgruppen aus Feudalaristokratie, Militär und Bürokratie, die sich sowohl konservativen Industriekreisen als auch der faschistischen Bewegung als Bundesgenossen im Kampf gegen das parlamentarische System zur Verfügung stellten".

4. *Repression:* Autoritäre Systeme kennen – das haben wir oben schon gesehen – ganz unterschiedliche Niveaus an Repression; auch in Preußen wurde zum Zwecke der Aufrechterhaltung von „Ruhe und Ordnung" immer wieder Militär eingesetzt, am massivsten wohl 1848. Die Pläne für den Militäreinsatz bei größeren Arbeitskonflikten wurden bis zum Ende des Reiches nie auf Eis gelegt[137]. Dennoch läßt sich wahrscheinlich doch behaupten, daß das Niveau der staatlichen Gewaltanwendung im Laufe des 19. Jahrhunderts eher ab- als zunahm[138]; das hat weniger mit dem Militär zu tun (wie Huntington 1957 meint) als mit dem Ausbau der Polizei, auf die wir gleich zu sprechen kommen. Nichtsdestotrotz blieb der Staat repressiv[139]: Man denke nur an die Geschichte der Pressezensur vom Vormärz bis zu den Versuchen der Instrumentalisierung der Presse durch das „literarische Büro"[140] und schließlich an die berüchtigten „Sozialistengesetze". In typischer Weise blieben die Ausgaben für die Sozialpolitik gering und wurde die Arbeitskraft wie in den oben diskutierten „autoritären Systemen" paternalistisch-autoritär behandelt.
5. *Zivile/militärische Beziehungen in der Staatsleitung:* Militär und Verteidigungspolitik blieben in Deutschland bis zum Ende des Kaiserreiches eine Prärogative des Kaisers. Aus diesem Grunde konnte das „Militärkabinett" nicht beseitigt, das Kriegsministerium nicht aufgewertet und einer parlamentarischen Kontrolle unterworfen werden. Hier liegt der institutionelle Anknüpfungspunkt für die Tendenzen zur Verselbständigung militärischer Interessen und Vorstellungen, wie sie sich vor dem Ersten Weltkrieg in der Flottenrüstung und im sog. „Schlieffenplan" ausdrückten. Der Plan war aus rein *militärischen* Gesichtspunkten entwickelt worden und enthielt, was das übergeordnete *politische* Interesse der Staatssicherheit betrifft, schwerwiegende Fehler – ja man könnte sagen, daß er die Katastrophe des Ausgangs des Krieges vorprogrammiert hat[141]. Wahr-

137 *Wilhelm Deist 1976:* Die Armee in Staat und Gesellschaft 1890–1914. In: Michael Stürmer (Hrsg.), Das kaiserliche Deutschland, a. a. O., S. 312–339.

138 *Jürgen Kocka/Ralph Jessen 1990:* Die abnehmende Gewaltsamkeit sozialer Proteste. Vom 18. zum 20. Jahrhundert. In: Peter-Alexis Albrecht/Otto Backes (Hrsg.), Verdeckte Gewalt. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 33–57.

139 *Thomas Nipperdey 1985:* Deutsche Geschichte 1800–1866. Bürgerwelt und starker Staat. München: C. H. Beck, S. 285 zum Vormärz: „Das politische System befestigte und verschärfte seinen Charakter als Obrigkeits- und Beamtenregiment, als Vormundschaft und Kontrolle, es wurde – zugespitzt – zum Polizeiregime. Das Herrschaftssystem wurde ein System der Repression. So jedenfalls erlebten es alle die, die zu politischem Bewußtsein erwachten." Das gilt nicht nur für Preußen, sondern in gleichem Sinne für das „System Metternich" in Österreich.

140 *Gertrud Nöth-Greis 1997:* Das Literarische Büro als Instrument der Pressepolitik. In: Jürgen Wilke (Hrsg.), Pressepolitik und Propaganda. Historische Studien vom Vormärz bis zum Kalten Krieg. Köln/Weimar/Wien: Böhlau, S. 1–78.

141 *Hans-Ulrich Wehler 1988*, S. 154 f.; siehe auch *Stig Förster 1986:* Alter und neuer Militarismus im

scheinlich wären einige Konsequenzen noch korrigierbar gewesen, wenn das Reich nicht in eine Art „Diktatur der Obersten Heeresleitung" hineingeschlittert wäre.

Autoritären Systemen liegt – das war unsere These im zweiten Kapitel – das Projekt einer „Modernisierung von oben" zugrunde, also einer staatlich gesteuerten Modernisierungspolitik, welche allerdings nur dann erfolgreich sein könne, wenn der Staat zuvor sich selbst modernisiert, d. h. seine institutionellen Infrastrukturen so verändert, daß eine beträchtliche Effizienz- und Effektivitätssteigerung möglich wird. Dem Militär kommt hierbei eine enorme Bedeutung zu. Wir haben diesen Aspekt unter dem Titel „Professionalisierung" diskutiert, welche im 19. Jahrhundert in erster Linie das *management of violence* betraf. Dieser Professionalisierungsschub ist zu verstehen als eine Folge der „Nationalisierung des Krieges" nach der Dekretierung von *levee en masse* bzw. der Einführung der Allgemeinen Wehrpflicht im Zuge der Französischen Revolution sowie durch die darauf aufbauende Kriegsstrategie Napoleons, die erstmals im Sinne von Clausewitz direkt auf die Vernichtung feindlicher Armeen zielte. – „Leistungssteigerung durch Professionalisierung" wurde primär vorangetrieben durch intensive Schulung der Offizierskorps sowie durch operative Planungen auf der Ebene des Generalstabes, denn waffentechnisch hatte sich seit den Kabinettskriegen des 18. Jahrhunderts nichts Grundsätzliches geändert.

Wir wollen im folgenden in groben Strichen einige Entwicklungen seit den letzten Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts skizzieren, die für die weitere Entwicklung der politischen Systeme im 20. Jahrhundert wichtig geworden sind. Insbesondere die Militärtheoretiker neigen im allgemeinen dazu, fast alle wesentlichen Modernisierungsprozesse in politischen Systemen als Folgewirkungen von Kriegen zu verstehen bzw. erklären dramatische Veränderungen aus Effekten von Kriegen auf die Infrastrukturen des Staates. Dies ist meist ein einseitiger Standpunkt, wie die nächsten Kapitel zeigen werden, aber gewisse kausale Zusammenhänge sind dennoch nicht zu übersehen.

Die beiden für das 20. Jahrhundert wichtigsten Prozesse können mit den Begriffen „Industrialisierung des Krieges" sowie „Militarisierung" – im Sinne der Auflösung von Grenzen zwischen militärischen und zivilen Bereichen – zusammengefaßt werden.

Industrialisierung des Krieges bezeichnet einen exponentiellen Anstieg in der Kapazität der Staaten auf dem Sektor der Waffenproduktion unter Anwendung wissenschaftlicher Methoden zum Zwecke der Steigerung der Zerstörungswirkung von Waffensystemen[142]. – Preußen

---

Kaiserreich. Heeresrüstungspolitik und Dispositionen zum Krieg zwischen Status-quo-Sicherung und imperialistischer Expansion, 1890–1913. In: Jost Dülffer/Karl Holl (Hrsg.), Bereit zum Krieg. Göttingen: Vandenheock und Ruprecht, S. 122–145.

142 *William H. McNeill 1982:* The Pursuit of Power. Univ. of Chicago Press, S. 262 ff. zu Großbritannien; *Geoffrey Best 1989:* The Militarization of European Society, 1870–1914. In: John Gillis (Hrsg.), The Militarization of the Western World. New Brunswick/London: Rutgers Univ. Press, S. 13–29.

hatte 26 Jahre gebraucht, um die Truppen mit dem neuen Zündnadelgewehr auszurüsten, das 1866 gegen die Österreicher so wichtig geworden war. In den Jahrzehnten vor dem Ersten Weltkrieg setzte jedoch ein in der bisherigen Weltgeschichte beispielloser Rüstungswettlauf ein, dem sich zunächst nur die USA entziehen können, bis dann mit dem Eintritt der USA in den Krieg auch dieser Staat erfaßt wird[143]. Alle Staaten stellen während des Ersten Weltkrieges den Großteil ihrer Wirtschaft auf den Bedarf der „Armed Forces" um: Massenproduktion von Gewehren – vor allem von neuen Maschinengewehren – und schnell feuernder Artillerie: Auf die zerstörerischen Wirkungen dieser Waffen waren die Armeen zu Beginn des Krieges kaum eingestellt, ein solches „Stahlgewitter" hatte man nicht gekannt – mit verheerenden Folgen für das Leben der Soldaten[144]. Die Motorisierung ersetzte die Pferde und ermöglichte den Bau von Panzern. Die Kriegführung auf den Meeren wird technisch vollständig revolutioniert: Jahrtausende waren Kriegsschiffe aus Holz in Gebrauch, die entweder durch Windenergie (Segel) oder durch Ruderer bewegt wurden. Seit dem Ende des 19. Jahrhunderts werden riesige Schlachtschiffe aus Stahl gebaut, welche durch gewaltige Dampfmaschinen angetrieben werden und somit hohe Geschwindigkeiten erreichen; U-Boote, bestückt mit selbstangetriebenen Torpedos, kamen hinzu. Noch vor dem Ersten Weltkrieg wird das Flugzeug[145] erfunden und sogleich für die Kriegführung genutzt. Dasselbe gilt für das Telephon und die Radiokommunikation[146]. Seit es Atombomben und Raketentechnologie gibt, könnte man die gesamte Erdoberfläche gleich mehrere Male „vernichten". „Never before in

---

143 *Paul Koistinen 1989:* Toward a Warfare State: Militarization in America during the Period of the World Wars. In: John Gillis (Hrsg.), The Militarization, a. a. O., S. 47–64.

144 *John Keegan 1993:* A History of Warfare. London: Hutchinson, S. 362: Ein Infanterist feuerte 1914 etwa 15 Schuß pro Minute, das Maschinengewehr aber 600 Schuß; zusammen mit der schnell feuernden Artillerie konnte nun ein Battaillon von 1.000 Mann innerhalb von wenigen Minuten vernichtet werden, wie das Erste Newfoundland Regiment am 1. Juli 1916 erfahren mußte. – Siehe S. 363 ff. zum Rüstungswettlauf der Marine zwischen dem deutschen Kaiserreich und Großbritannien vor dem Ersten Weltkrieg.

145 *Philip K. Lawrence 1997:* Modernity and War. London/New York: Macmillian/St.Martin's Press, S. 66 ff.; im ersten Weltkrieg spielte eine „Luftwaffe" eigentlich noch keine große Rolle, aber der Beginn war da und er zeigte sogleich, daß der „Luftkrieg" in mehrerlei Hinsicht etwas ganz Neues bedeuten würde: Flugzeuge überflogen die feindlichen Verteidigungsstellungen auf der Erde und konnten so das zivile *Hinterland* angreifen; deutsche Zeppeline flogen 1915 über den Kanal und griffen britisches Territorium an; damit war die geopolitische Sonderstellung Englands „über dem Kanal" endgültig vorbei, die Sicherheit des Staates mußte mit einer eigenen Luftwaffe erkämpft werden; die Flugzeuge waren also besonders geeignet, *zivile* Ziele des feindlichen Hinterlandes anzugreifen, seien es Fabriken oder eben auch Städte, wie der zweite Weltkrieg zeigen sollte, „the distinctions between combatant and noncombatant began to blur".

146 *Stefan Kaufmann 1995:* Kommunikationstechnik und Kriegführung 1815–1945. München: Fink.

human history had the technology of war advanced so swiftly."[147] Die Nutzung moderner industrieller Produktionsmethoden einerseits und die Eigendynamik der waffentechnologischen Forschung andererseits haben diesen Prozeß vorangetrieben bzw. halten ihn in Gang. Manche Staaten der fortgeschrittenen Industrieländer verfügen über Zerstörungspotentiale, die nur mehr als Drohpotentiale einen Sinn ergeben, d. h., daß deren reale Entfesselung aber kaum mehr vorstellbar ist.

Der Begriff der *Militarisierung*[148] – im Unterschied zum bereits diskutierten Phänomen des „Militarismus" – soll all jene Tendenzen bezeichnen, wo die traditionellen Unterscheidungen zwischen militärischen und zivilen Bereichen der Gesellschaft verschwimmen. Der Prozeß der Erosion dieser Grenzen begann im Ersten Weltkrieg mit der Strategie des „totalen Krieges"[149], als alle irgendwie kriegswichtigen zivilen Bereiche der militärischen Regie unterstellt wurden. Um dies zu erreichen, bedurfte es nicht nur der Instrumentalisierung der zivilen Verwaltung für militärische Zwecke – zahlreiche Verwaltungsapparate bis hin zu den großen Rüstungsbetrieben standen unter direktem militärischem Befehl –, sondern auch eine enorme Expansion der Verwaltungsapparate insgesamt, um die gewaltige Flut von Regulierungen überhaupt umsetzen zu können[150]. Gesellschaftliche Mechanismen der Selbststeuerung sollten außer Kraft gesetzt und durch Verwaltungsapparate ersetzt werden.

---

147 *Bruce D. Porter 1994:* War and the Rise of the State, a. a. O., S. 154.

148 *John R. Gillis 1989:* Introduction. In: Ders. (Hrsg.), The Militarization of the Western World. New Brunswick/London: Rutgers Univ. Press, S. 1–10, allerdings mit einem etwas anderen definitorischen Akzent: „Militarization, on the other hand, does not imply the formal dominance of the military or the triumph of a particular ideology. Instead, it is defined here as ‚the contradictory and tense social process in which civil society organizes itself for the production of violence'" (S. 1). Mein Problem mit dieser Definition liegt beim Begriff der „civil society", den ich zu vermeiden trachte, weil er gesellschaftstheoretisch durch die Theorie der funktionalen Differenzierung überholt ist; deshalb definiere ich Militarisierung als ein Problem der Grenzen von Systemen.

149 Erste Tendenzen dazu gab es schon zuvor, siehe *Günter Moltmann 1995:* Ansätze zur totalen Kriegführung im amerikanischen Bürgerkrieg (1861–65) und im deutsch-französischen Krieg (1870/71). In: Ernst Willi Hansen/Gerhard Schreiber/Bernd Wegner (Hrsg.), Politischer Wandel, organisierte Gewalt und nationale Sicherheit. München: R. Oldenbourg, S. 29–46.

150 *Walther Hubatsch 1984:* Die Verwaltung des Militärwesens 1867–1918. In: Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. 3, S. 310–332. Siehe auch *Hans Boldt 1972:* Zum Strukturwandel des Ausnahmezustandes im 1.Weltkrieg. In: Ernst-Wolfgang Böckenförde (Hrsg.), Moderne deutsche Verfassungsgeschichte (1815–1918). Köln: Kiepenheuer & Witsch, S. 323–340; *William H. McNeill 1982:* The Pursuit of Power. Chicago: Univ. of Chicago Press, S. 317 ff. zur „Managerial Metamorphosis in World War I": „In particular, innumerable bureaucratic structures that had previously acted more or less independently of one another in a context of market relationships coalesced into what amounted to a single national firm for waging war. Business corporations were the most important of these structures, perhaps, but labor unions, government ministeries, and army and navy administrations also played leading roles in defining the new ways of managing national affairs" (S. 317).

Das Vermächtnis des Ersten Weltkrieges können wir hier nur stichwortartig umreißen: In allen Industrieländern wurde zwar nach dem Kriege demobilisiert und das Niveau der Staatsintervention heruntergefahren, aber überall blieben Verwaltungsapparate, Regelungsdichten und Staatsquoten weit über dem Vorkriegsniveau. Der größte Teil davon diente dem Auf- und Ausbau des Sozialstaates, der zur Bewältigung der Kriegsfolgen erforderlich geworden war. Für die USA wird überhaupt von der Entstehung des „regulatory state" gesprochen, also eines starken Zentralstaates, den es zuvor gar nicht gegeben hatte[151].

In Rußland dagegen brechen unter der Last der Kriegsanforderungen fast alle staatlichen Strukturen zusammen[152], und genau dieser temporäre Staatskollaps schuf das Machtvakuum, in welchem sich die Oktober-Revolution 1917 ereignen konnte. Danach folgten noch mehrere Jahre eines blutigen Bürgerkrieges – ausgefochten zwischen den Weißen und Roten Armeen. In diesen Jahren formierte sich die kommunistische Partei und es ist daher kein Zufall, daß diese Partei relativ stark von Krieg und Militär geprägt wurde. Die Parteikader verhielten sich gegenüber der Parteibasis wie Offiziere gegenüber Rekruten – Befehl und Gehorsam als dominanter Kommunikationsstil! –, weiters: Diskursfeindlichkeit, Pflege von Feindbildern, und zwar von äußeren Feinden und nicht zuletzt von „inneren Feinden", Vernichtung des „Klassenfeindes", überhaupt: Stilisierung der Politik als permanenter Kampf, Präsentierung von Zielen, für die es zu „kämpfen" gilt – kurzum: Krieg und Militär lenkten die Entwicklung in der UdSSR auf einen „totalitarian path of state formation"[153].

In ganz ähnlicher Weise stand „Militarisierung" auch am Anfang der Entwicklung des maoistischen China – vielleicht mit dem im Vergleich zur russischen Führung noch stärkeren Akzent Maos auf den revolutionären Kampf als „Volksbewegung"[154]; der „Partisanenkampf" lebt ja gewissermaßen von der systematischen Nivellierung von zivilen und militäri-

---

151 *Stephen Skowronek 1982:* Building a New American State. – The Expansion of National Administrative Capacities, 1877–1920. Cambridge u. a.: Cambridge Univ. Press, insbes. S. 85 ff. und S. 212 ff. zur „Army"; *Robert Higgs 1987:* Crisis and Leviathan. – Critical Episodes in the Growth of American Government. New York/Oxford: Oxford Univ. Press, insbes. S. 123 ff.; *John F. Walker/Harold G. Vatter 1997:* The Rise of Big Government in the United States. Armonk, New York/London: M. E. Sharpe.

152 Rußland war das ganze 19. Jahrhundert hindurch eine expansionistische Macht gewesen – Stichwort: Eroberung und Besetzung des asiatischen Raumes –, geriet aber in immer größeren Modernisierungsrückstand, u. a. auf dem industriell-militärischen Gebiet, und hätte daher einen Krieg gar nicht riskieren dürfen. Rußland nahm einen Krieg mit Deutschland und Österreich in Kauf, um als standhafter Verbündeter Serbiens zu erscheinen. „Die Machthaber aller Länder hatten aus den Augen verloren, welche Folgen die Veränderungen der Militärtechnologie hatte", so *Henry A. Kissinger 1994:* Die Vernunft der Nationen. Berlin: Siedler, S. 213.

153 *Bruce D. Porter 1994:* War and the Rise of the State, a. a. O., S. 213 ff.

154 *John Keegan 1993:* A History of Warfare, a. a. O., S. 380 f., eine Strategie, die von den Kommunisten in Vietnam erfolgreich kopiert wurde.

schen Sphären in der Gesellschaft, und genau wegen dieser fehlenden Unterscheidung münden solche Kriege in rücksichtslosestem Umgang mit der Zivilbevölkerung[155].

„Militarisierung“ in der westlichen Welt wird von den meisten Autoren mit der Entstehung des sog. militärisch-industriellen Komplexes identifiziert: Privatwirtschaftlich organisierte Rüstungsfirmen, (halb-)staatliche Forschungseinrichtungen kooperieren im Verbund mit militärischen Einheiten (Landstreitkräften, Marine und Lufwaffe), die Wirtschaft ganzer Regionen (einschließlich des fast gesamten zivilen Sektors) wurde vom Bedarf von Militärbasen abhängig etc. Für die USA sei, so die Literatur, diese Entwicklung besonders charakteristisch. Dies ist insofern bemerkenswert, als die USA bis zum Ersten Weltkrieg nicht einmal ein „relevantes“ stehendes Heer besaßen und bis dahin auch alle Versuche gescheitert waren, das militärische Potential des US-amerikanischen Zentralstaates mit den „imperialistischen“ Ambitionen von US-Regierungen in Übereinstimmung zu bringen[156]. Auch der Bürgerkrieg der 1860er Jahre hatte keine Effekte in Richtung Militarisierung gehabt, im Gegenteil, man hat die großen Bürgerkriegsarmeen radikal auf eine kleine stehende Einsatztruppe von 15.000 bis 25.000 Mann demobilisiert. Ein großes stehendes Heer kontinentaleuropäischen Zuschnitts galt in den USA noch immer als unvereinbar mit den „civil liberties“ eines demokratischen Landes. Statt dessen förderte man die „National Guard“, welche im Ernstfall die Aufgabe der Landesverteidigung zu übernehmen gehabt hätte. Es war ein Glück für die Männer der National Guard, die einige Wochenenden im Jahr mit Kriegsspielen verbrachten, daß dieser Ernstfall nie eintrat.

Die Impulse für den Ausbau der Zentralstaatlichkeit in den USA gingen im wesentlichen von den beiden Weltkriegen aus: In den Jahren des Ersten Weltkrieges erfolgte ein rascher Aufbau einer gewaltigen Rüstungsindustrie (auf der Basis der neuesten Technologie, man denke an den Panzer, den die Amerikaner neu auf die europäischen Schlachtfelder brachten, zusammen mit 2,8 Millionen Soldaten), die Bundesausgaben betrugen 1916: 713 Millionen, 1919: 18,5 Milliarden US-Dollar – ein Anstieg um 2.500 %, der nachhaltigste Effekt lag dann auch auf dem Steuersektor (Einkommenssteuer und Steuerprogression, siehe nächstes Kapitel), ein dichtes Netz an Regulierungen überzog nun das Wirtschaftsleben etc. Der spätere New Deal wäre ohne den Ausbau der Bundeskompetenzen sowie das – im Vergleich zum Vorkriegsniveau – hohe Niveau der Staatsintervention kaum möglich gewesen. Bekanntlich hat der Zweite Weltkrieg noch einmal einen enormen Ausbau der Zentralstaatlichkeit in den USA erforderlich gemacht, und schließlich bewirkte der einsetzende Kalte Krieg, daß die Staatsstrukturen der Kriegszeit kaum mehr abgebaut wurden, im Gegenteil, „a vast military-

---

155 Vgl. *Herfried Münkler 1992:* Gewalt und Ordnung. – Das Bild des Krieges im politischen Denken. Frankfurt am Main: Fischer, S. 111 ff. zur Nichtunterscheidung zwischen Kombattanten und Nichtkombattanten bzw. zum fließenden Übergang zwischen Soldat und Terrorist im Partisanenkrieg.

156 *Stephen Skowronek 1982:* Building a New American State, a. a. O., S. 85 ff.

industrial complex" beherrscht einen nicht unwesentlichen Teil der amerikanischen Politik mit fließenden Übergängen zu den „zivilen" Sektoren der Wirtschaft, Wissenschaft und Kultur. Paradoxerweise machen es gerade diese „strukturellen Kopplungen" so schwierig, das Prinzip der zivil-politischen Kontrolle über das Militär konsequent durchzusetzen. Das institutionelle Korrelat eines hohen Niveaus der Professionalisierung der modernen Armeen muß sein – das hätten die Militärs auch in Preußen eigentlich seit Clausewitz wissen müssen[157] –, daß die Entscheidung über den Einsatz oder Nichteinsatz von physischer Gewalt nicht beim Oberkommando der Armee liegen darf, sondern bei einer *zivilen* politischen Führung. In Demokratien ist diese Entscheidungskompetenz in der Regel verteilt und auf das Zusammenwirken von Bundespräsident, Regierung und Parlament angewiesen[158]. Auf dieser politischen Ebene muß das *Interesse der Staatssicherheit* kompetent interpretiert werden. Dafür sind Militärs ungeeignet, weil sie von Politik und moderner Diplomatie meistens nicht viel verstehen. Umgekehrt sollten die zuständigen zivilen Politiker imstande sein, sich in Fragen der Verteidigungspolitik von Militärs *beraten* zu lassen; auch sie dürfen sich nicht einbilden, sie würden von der ganzen Komplexität und Technizität moderner Armeen etwas verstehen. *Militärs sind Spezialisten für den Ernstfall einer kriegerischen Auseinandersetzung zwischen Staaten, d. h. zwischen modernen Armeen.*[159] Wenn die zivile politische Führung für den Einsatz von Gewalt entschieden hat, d. h. die zu erreichenden Ziele klar definiert hat, dann müssen Militärs wissen, was zu tun ist.

Sind moderne Armeen spezialisiert auf bewaffnete Auseinandersetzungen mit Armeen anderer *Staaten*[160], dann repräsentieren sie – staatstheoretisch gesehen – die institutionelle Ver-

---

157 *Hagen Schulze 1994:* Staat und Nation in der europäischen Geschichte. München: Beck, S. 286: „Ludendorff jedoch verstand seinen Clausewitz anders", nämlich im Sinne der Identifizierung von Politik und Krieg!

158 *Hans-Günter Bode 1987:* Militärische und zivile Verteidigung. In: Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. 5, S. 518–563, hier insbes. S. 528 f.: „Der institutionelle Einbau der Streitkräfte in den parlamentarisch-demokratischen Rechtsstaat" sowie der besondere Nachdruck, der in den verfassungsrechtlichen Diskussionen der Bundesrepublik gelegt wird auf den „Primat der Politik".

159 Dieser „Ernstfall" ist zumindest innerhalb der Europäischen Union nicht mehr gegeben, weshalb haben wir in der Einleitung von *armies without war* gesprochen haben; drei Reformbedarfe stehen derzeit vor „politischen" Lösungen: Erstens, die Allgemeine Wehrpflicht, die seit Napoleon der Sicherung militärischer Kampfkraft durch Mannstärken gedient hatte, ist durch die Entwicklung der modernen Waffentechniken obsolet geworden. Zweitens ergibt die klassische Funktion des Militärs, die „Landesverteidigung", in einem Europa ohne Binnengrenzen keinen Sinn mehr, d. h., der Ernstfall stellt sich nicht mehr für einzelne Mitgliedstaaten, sondern für die Union. Drittens fordert die „Weltgesellschaft" immer stärker „friedensschaffende und friedenssichernde Interventionen", vor allem unter dem Dach der UNO; deshalb sind die europäischen Armeen auf solche Anforderungen einzustellen. – Literatur dazu ist wenigstens teilweise in der „Einleitung" zu finden.

160 Unter der Bedingung des möglichen Einsatzes von Nuklearwaffen könne ein Staat eigentlich keine Kriege gegen andere Staaten mehr führen, deshalb verliere er eine seiner zentralen Funktio-

ankerung der äußeren Souveränität des Staates[161]. Sie haben mit der inneren Souveränität bzw. mit dem Gewaltmonopol des Staates nichts mehr zu tun[162]. Deshalb bedarf es für *diesen* Aspekt *anderer* institutioneller Vorkehrungen, nämlich der Polizei.

4.3 Die Polizei

Die alteuropäische Semantik des Wortes und Begriffs „Polizey" gehört eigentlich zur Geschichte der Verwaltung und wird daher besser dort behandelt[163]. Wir beschränken uns hier auf eine äußerst knappe Darstellung des *institutionellen* Aspekts der Polizei im oben angegebenen Sinne, nämlich mit Bezug auf das innerstaatliche Gewaltmonopol.

---

nen und sei sogar zum „Untergang" verurteilt, so *Martin van Creveld 1999:* Aufstieg und Untergang des Staates. München: Gerling Akademie Verlag. Vgl. dagegen den Überblick zum Stand der Diskussion in der Theorie der internationalen Beziehungen bei *Christopher Pierson 1996:* The Modern State. London/New York: Routledge, S. 155 ff., sowie *Gordon A. Craig/Alexander L. George 1995:* Force and Statecraft. – Diplomatic Problems of Our Time. New York/Oxford: Oxford Univ. Press, sowie die Beiträge in *Bruce Parrott 1995 (Hrsg.):* State Building and Military Power in Russia and the New States of Eurasia. Armonk, New York/London: M. E. Sharpe.

161 *Eberhard Pikart 1989:* Art. Militär. In: Staatslexikon, hrsgg. von der Görresgesellschaft, Bd. 3, Sp. 1151–1156, die zentrale Funktion moderner Armeen sei eine politische, nämlich „Kriegsverhütung durch Abschreckung" (Sp. 1155); siehe zur „Staatszielbestimmung" nach dem deutschen GG *Götz Frank 1981:* Der Friedensauftrag in der Wehrordnung des Grundgesetzes. In: Reiner Steinweg (Red.), Unsere Bundeswehr? Zum 25jährigen Bestehen einer umstrittenen Institution. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 106–133; noch immer versteht dagegen Krippendorff das Militär „als Hüterin des Staates und seiner inneren Ordnung", siehe *Ekkehart Krippendorff 1993:* Militärkritik. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 13.

162 Anders das Österreichische Bundes-Verfassungsgesetz Art. 79 (2), 1. lit b, wo es heißt, über den Bereich der militärischen Landesverteidigung hinaus habe das Bundesheer „zur Aufrechterhaltung der Ordnung und Sicherheit im Inneren überhaupt" beizutragen – eine Aufgabenbestimmung, gegen die sich die Militärs schon im 19. Jahrhundert entschieden zur Wehr gesetzt hatten, wie wir sahen. Vielleicht läßt sich im Zuge der anlaufenden „Bundesheerreform" auch diese „archaische" Verfassungsbestimmung beseitigen.

163 Dazu gibt es jedoch einige gute Untersuchungen, auf die hier nur verwiesen werden soll, z. B. *Hans Maier 1966:* Die ältere deutsche Staats- und Verwaltungslehre (Polizeiwissenschaft). Neuwied am Rhein/Berlin: Luchterhand; *Franz-Ludwig Knemeyer 1978:* Polizei. In: Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 4, S. 875–898; *Georg-Christoph von Unruh 1983:* Polizei, Polizeiwissenschaft und Kameralistik. In: Kurt G. A. Jeserich/Hans Pohl/Georg-Christoph von Unruh (Hrsg.), Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. 1. Stuttgart: Deutsche Verlagsanstalt, S. 388–427; *Peter Nitschke 1992:* Von der Politeia zur Polizei. Ein Beitrag zur Entwicklungsgeschichte des Polizeibegriffs und seiner herrschaftspolitischen Dimensionen von der Antike bis ins 19. Jahrhundert. In: Zeitschrift für Historische Forschung 19: 1–27.

Wir hatten gesehen, daß es zunächst die Armeen waren, welche „überlegene physische Gewaltsamkeit" des Staates gewährleisteten. Gesetze zur Einhaltung von „Frieden"[164] waren schon früh erlassen worden, aber es fehlten bis zum 30jährigen Kriege die staatlichen Instanzen, welche die Gebote und Verbote (z. B. zur Unterhaltung von „Privatarmeen", Verbot des Waffentragens) auch hätten durchsetzen können. Ab der Mitte des 17. Jahrhunderts beginnt sich dies entscheidend zu ändern: Der Adel wird entmilitarisiert – zumindest was die Fähigkeit betrifft, sich mit Gewalt den Anordnungen des Staates zu widersetzen, das Unwesen der Warlords und Räuberbanden wird effektiv bekämpft, ebenso die Piraterie auf den Meeren[165]. Bis zur Mitte des 18. Jahrhunderts war es primär das Militär, welches das Gewaltmonopol des Staates durchzusetzen hatte[166].

Frankreich hatte als erster moderner Staat Europas ein stehendes Heer und dieses Land ging auch auf dem Gebiete des Polizeiwesens voran, als im Zuge der Errichtung der Intendantur auch die *Polizei* aufgebaut wird[167]. Will man die Geburtsstunde der modernen Polizei genauer festlegen, so wäre wohl das Jahr 1667 anzugeben, als Ludwig XIV. das Amt des *lieutenant general de police* ins Leben rief. Das Amt wird als eine Art Intendantur für Paris einge-

---

164 *Wilhelm Janssen 1975:* Friede. In: Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 2, S. 543–592. In dem Maße, wie der innere Friede, *pax civilis*, gesichert erschien, die öffentliche Ruhe und Ordnung zu einer Selbstverständlichkeit geworden war, beginnen im 18. Jahrhundert die negativen Aspekte des Staatsfriedens ins Bewußtsein zu dringen (Ungerechtigkeit, Gewalt): Wahrer Friede gründe im richtigen Recht, *Recht ist Friede*, schreibt Fichte 1797, und wird schließlich die „richtige" innere Ordnung in Zusammenhang gebracht mit dem Problem „eines gesetzmäßigen äußeren Staatenverhältnisses", also mit dem äußeren Frieden zwischen Staaten, so Kant, Zum ewigen Frieden (1796); siehe dazu Janssen, S. 567 f. Vgl. den Ansatz von *Ekkehart Krippendorff 1985:* Staat und Krieg. – Die historische Logik politischer Unvernunft. Frankfurt am Main: Suhrkamp, zum behaupteten Zusammenhang von Staat, Militär und Gewalt, d. h. Krieg.

165 Vgl. *Janet E. Thomson 1994:* Mercenaries, Pirates & Sovereigns. State Building and Extraterritorial Violence in Early Modern Europe. Princeton, N. J.: Princeton Univ. Press.

166 *Dietmar Willoweit 1986:* Die Herausbildung des staatlichen Gewaltmonopols im Entstehungsprozeß des modernen Staates. In: Albrecht Randelzhofer/Werner Süß (Hrsg.), Konsens und Konflikt. 35 Jahre Grundgesetz. Berlin/New York, S. 313–323; *Wolfgang Reinhard 1998:* Frühmoderner Staat – moderner Staat. In: Olaf Mörker/Michael North (Hg.), Die Entstehung des modernen Europa 1600–1900. Köln/Weimar/Wien: Böhlau, S. 1–10. Daß das Militär zur ersten Institution des modernen Staates wurde, ist natürlich kein Zufall, wie wir bereits sahen, denn es steht erstens im Zusammenhang mit der *Emergenz des internationalen Staatensystems*, und zweitens bietet es den wichtigsten und entscheidenden Anhaltspunkt für die *Ausdifferenzierung des politischen Systems*, also der „funktionalen Differenzierung", siehe *Niklas Luhmann 2000:* Die Politik der Gesellschaft. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

167 *David H. Bayley 1975:* The Police and Political Development in Europe. In: Charles Tilly (Hrsg.), The Formation of National States in Western Europe, a. a. O., S. 328–379.

richtet[168], und entsprechend weit ist zunächst auch der Aufgabenkreis gefaßt. Er reicht von den „klassischen" Polizeifunktionen der Überwachung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit zu Maßnahmen zur Verbesserung der hygienischen Verhältnisse, der Feuerwehr, der Armenfürsorge bis zur Verfolgung von Protestanten – Katholizismus galt nach der Aufhebung des Ediktes von Nates (1685) als Teil der „öffentlichen Ordnung"[169]. Die Stadt Paris zählte zu Beginn des 18. Jahrhunderts etwa 500.000 Einwohner, war also eine der größten der damaligen Zeit; für diese hatte der Polizei-Leutnant 150 Mann für Fußpatrouillen und 43 Berittene; auch wenn die Zahl der Polizeikräfte im Laufe des 18. Jahrhunderts auf 1000 Mann erhöht wurde, so war diese Polizei dennoch heillos überfordert. Dieses Mißverhältnis beruhte auf der irrigen Auffassung, daß die Polizei das Militär nur zu ergänzen, aber nicht zu ersetzen habe. Aber das war schon für das Paris des 18. Jahrhunderts eine Illusion[170].

Der Zeitpunkt der Errichtung einer Polizei legt es nahe, auf einen bestimmten Problemhintergrund zu schließen. Polizeihistoriker gingen früher davon aus, daß der Anstieg an Kriminalität für die besitzenden Schichten unerträgliche Ausmaße angenommen habe. Die Mittel der Selbsthilfe reichten nicht mehr aus, und außerdem wurde es während der Regierungszeit Ludwigs XIV. eben schon durchaus üblich, sich an den Staat zu wenden. Es ist in der Tat heute kaum mehr vorstellbar, daß eine Stadt mit einer halben Million Einwohner keine Polizei hat[171]. Tatsächlich aber dürfte es 1667 das Auftauchen der Pest in einigen Küstenstädten gewesen sein, welches die Augen für die katastrophalen Zustände in Paris geöffnet hat[172]. Wahrscheinlich entsprachen die hygienischen Verhältnisse so mancher europäischen Stadt dieser Zeit denjenigen, welche man heute noch in Entwicklungsländern be-

---

168 *Robin Briggs 1998:* Early Modern France, 1560–1715. Oxford: Oxford Univ. Press, S. 53.

169 *James B. Collins 1995:* The State in Early Modern France. Cambridge: Cambridge Univ. Press, S. 185.

170 *James B. Collins 1995:* The State in Early Modern France, a. a. O., S. 186: „As the Paris guard grew, the role of the army in Paris declined. Here we can see one of the fundamental differences between modern and pre-modern governments: the existence of a professional police force separate from the army. The numbers of men involved make it clear that, to the extent that Paris had much of a police force in the seventeenth century, the French guards, that is the royal army, formed the heart of that force. In the eighteenth century, however, Paris began to resemble a modern city, with a non-military police force" (S. 186).

171 *Joachim Eibach 1998:* Städtische Gewaltkriminalität im Ancien Regime. In: Zeitschrift für Historische Forschung 25: 359–382; Paris hatte Mitte des 18. Jahrhunderts rd. 500.000 Einwohner, London 676.000 und war damit größte Stadt Europas, Wien bringt es als deutschsprachige Metropole auf 169.000, Berlin auf nur 113.000 Seelen; die Gewaltkriminalität in den Städten wird für das Spätmittelalter als sehr hoch eingeschätzt, ging aber schon im 18. Jahrhundert langsam zurück, so vor allem in Paris, und dies nicht zuletzt aufgrund der Existenz einer Polizei!

172 *Clive Emsley 1983:* Policing and Its Context 1750–1870. London/Basingstoke: The MacMillan Press, S. 10.

obachten kann – einschließlich der Armenviertel und der Favelas, also Stadtteilen, die man als Außenstehender nicht betreten kann, ohne sich einem hohen Sicherheitsrisiko auszusetzen. Damals wie heute bereitete die ungesteuerte Migration vom Land in die Städte enorme Ordnungs- und Sicherheitsprobleme.

Kommissairs und berittene Garde-Polizisten hatten vorzugsweise Vagabundierer, Prostituierte, Straßenspieler, Betrunkene etc. aufzugreifen, am nächsten Kommissariat abzuliefern, von wo wohl die meisten in einem der „Hospitals" landeten, also in geschlossenen Anstalten für Arme und Kranke. Eine Zeitlang war es üblich, die Gesunden unter ihnen als „Kolonisten" nach Louisiana zu deportieren.

Kriminelle im engeren Sinne wurden von der Polizei selten gefaßt. Auf dem Gebiet der Kriminalitätsbekämpfung herrschte auch in Frankreich noch bis zur Revolution das Prinzip der Selbsthilfe der Bürger, d. h., es lag bei den Bürgern, etwa einen Dieb zu fangen und ihn dann der Polizei zu übergeben[173]. Hier kam es allerdings regelmäßig zu schweren Ausschreitungen, denn die Bürger schlugen ihre Opfer oft halb tot. Wohl deshalb kamen schon seit 1708 zu den uniformierten Polizisten sog. *inspecteurs* hinzu. Die Inspekteure und ihre Helfer wurden im Laufe des 18. Jahrhunderts zu Kriminalbeamten, welche Verbrechen aufzuklären, Verdächtige aufzuspüren bzw. festzunehmen und eventuell Diebesgut sicherzustellen und dem Eigentümer zurückzugeben hatten. Sie arbeiteten in Zivil und waren daher nicht wie die anderen Polizisten von weitem erkennbar. Obwohl es um die Mitte des 18. Jahrhunderts nur 340 solcher „geheimer" Polizei-Agenten gab, waren die Bewohner von Paris überzeugt, die Augen und Ohren der Polizei seien allgegenwärtig. In der Tat stand Paris damals im Ruf, eine sichere Stadt zu sein, und die Polizei von Paris wurde zum Vorbild für andere Städte bzw. Länder, so z. B. für London und Berlin.

Auf dem Lande und in den Kleinstädten Frankreichs gab es bis zur Französischen Revolution kaum Polizei. Die *Marechaussee* – ursprünglich im 17. Jahrhundert geschaffen zum Schutze der Bevölkerung vor den Soldaten der Garnisonen – bestand aus kleinen uniformierten, berittenen Polizeitruppen, ein Offizier und drei bis fünf Mann, welche auf den Landstraßen patrouillierten und Polizeifunktionen wahrnahmen[174]: Sie führten im wesentlichen Personenkontrollen durch, Vagabundierer und Prostituierte, Ausländer und Deserteure, sie überwachten Märkte und Feste und ergriffen, wenn sie Glück hatten, auch Kriminelle[175].

---

173 *David Garrioch 1994:* The People of Paris and their Police in the Eighteenth Century: Reflections on the Introduction of a ‚Modern' Police Force. In: European History Quarterly 24: 511–535.

174 *Clive Emsley 1983:* Policing and its Context, a. a. O., S. 13 ff.

175 Das war in manchen deutschen Landen nicht anders, siehe nur *Carsten Küther 1984:* Räuber, Volk und Obrigkeit. Zur Wirkungsweise und Funktion staatlicher Starfverfolgung im 18. Jahrhundert. In: Heinz Reif (Hrsg.), Räuber, Volk und Obrigkeit. – Studien zur Geschichte der Kriminalität in Deutschland seit dem 18. Jahrhundert. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 17–42, am Beispiel Bayerns.

Die Marechaussee hatte etwa 3.000 bis 3.500 Mann, konnte also in einem Land mit 20 Millionen Einwohnern nicht viel ausrichten und war berühmt-berüchtigt wegen ihrer Korruption, z. B. bei der Kontrolle des Verbots des Waffentragens: Passanten, die mit einer Waffe aufgegriffen wurden, mußten zehn *Livres* zahlen. Als der Herzog Richelieu 1762 für jeden Aufgegriffenen zusätzliche 2 *Livres* versprach, verdreifachten sich die Konfiskationen. Fünf Jahre später bot die Regierung eine Belohnung für jeden aufgegriffenen Bettler; die Gefängnisse und Gerichte waren alsbald völlig überfordert. – Die Marechaussee rekrutierte ihr Personal aus der Kavallerie, waren eigentlich Soldaten, welche 16 Jahre Dienst hinter sich hatten, folglich war ihr martialisches Auftreten durchaus verständlich, außerdem wurden sie sehr schlecht bezahlt, aber das änderte nichts daran, daß sie kaum Akzeptanz in der Bevölkerung fanden und immer wieder Gegenstand von Klagen der Bürger waren.

Im Jahre 1790 wird die Marechaussee aufgelöst und die *Gendarmerie* gegründet[176]. Trotz der bekannten Klagen behielt auch die Gendarmerie weitgehend einen militärischen Charakter: Jedes Departement Frankreichs bekam ein Regiment von Gendarmen, gegliedert in Brigaden von 4 bis 5 Mann und stationiert entlang der größeren Straßen, aber sie erreichten nun erstmals auch kleinere Ortschaften und Dörfer. Wegen ihrer militärischen Herkunft blieben die Klagen wie zu den Zeiten der Marechaussee dieselben, d. h. brutale Umgangsformen, niedrige Bildung, willkürliche Verhaftungen etc. Manche Gendarmen behandelten die lokale Bevölkerung so, wie sie als Soldaten zuvor in besetzten Gebieten aufgetreten waren. – Es ist schon erstaunlich, wie wenig man aus den Erfahrungen mit der Marechaussee über ein Jahrhundert hindurch gelernt hatte bzw. zeigt dieses Beispiel, wie schwierig es offenbar ist, betretene Entwicklungspfade zu verlassen. Selbst die Revolution vermochte dies nicht.

Ein Gesetz aus dem Jahre 1791 sah vor, daß alle Städte mit einer Einwohnerzahl von über 5.000 zentralstaatlich finanzierte Kommissariate erhalten sollten. Prompt kamen Beschwerden aus Orten mit weniger Einwohnern, die ebenfalls einen energischen *commissaire de police* forderten, so z. B. Foix, eine Kleinstadt mit 4.000 Einwohnern, die das Polizeiministerium wissen ließ: es gebe in der Stadt so viel tierische und menschliche Exkremente auf öffentlichen Plätzen und Straßen, daß man nicht einmal gehen könne; Unrat werde einfach auf die Straße geschmissen, sogar Abfälle aus den Küchenfenstern; in der Nacht könne man nicht schlafen wegen des Lärms, welchen mutwillige Jugendliche verursachen etc.[177] Foix hatte offenbar weniger ein Sicherheits- als ein Ordnungsproblem, typisch für das 18. Jahrhundert, dem Jahrhundert der „Sozialdisziplinierung", was bedeutet, daß also die Funktion der Polizei wesentlich über die Ordnungsproblematik bestimmt wurde.

Mit diesen Maßnahmen kommt die staatliche Penetration auch des letzten Winkels der Gesellschaft zum Abschluß. Die lokale Schutz- und Herrschaftsfunktion des Adels hatte sich zwar bereits zur Zeit Ludwigs XIV. weitgehend aufgelöst, definitiv ersetzt wurde sie jedoch

---

176 *Clive Emsley 1983:* Policing and Its Context, a. a. O., S. 40 f.

177 *Clive Emsley 1983:* Policing and Its Context, a. a. O., S. 42 f.

erst durch die Maßnahmen der Revolutionsregierung, und zwar nicht aus purem Herrschaftswillen des Staates, sondern aufgrund von Forderungen der Bürger nach staatlichen Diensten, wie die Stimmen aus Foix beweisen. Wegen des Fehlens von „infrastructural power"[178] – insbesondere auf dem Lande, wo ja noch rd. 80 % der Bevölkerung des 18. Jahrhunderts lebten – bzw. wegen der fehlenden staatlichen Penetration in Gestalt der Polizei, kann man den Staat des Ancien Regime als „schwachen Staat" bezeichnen, womit wir wieder eine deutliche Parallele zwischen der Staatsproblematik der Entwicklungsländer und der Konstitution des modernen Staates in Europa vor uns haben.

Gewisse Modernisierungsdefizite des Staates auf der Ebene der Polizei blieben in Frankreich noch weit ins 19. Jahrhundert hinein erhalten, so z. B. die Problematik der Rekrutierung des Personals aus dem Militär: Pensionierte Soldaten mit sehr schlechter Bezahlung bilden natürlich keine personelle Grundlage für eine gute Polizei – französische Zeitungen kritisieren noch Ende des Jahrhunderts den militaristischen Charakter der Polizei – mit explizitem Hinweis auf England, wo es eine ganz andere Polizei gab. Der Staat sparte an der falschen Stelle, könnte man sagen. Immer wieder gerät die Polizei wegen politischer Instrumentalisierungen ins Kreuzfeuer der Kritik: Nach 1815, 1830, 1848 kam es zu Säuberungen innerhalb der Polizei rein aus politischen Gründen; in den 1850er Jahren werden die Kommissare angewiesen, republikanische Clubs zu überwachen, Berichte über politische Versammlungen zu verfassen, und polizeiliche Maßnahmen gegen „linke" Strömungen und Gruppierungen zu ergreifen. Gerüchte über weit verbreitete Korruption innerhalb der Polizei wollen ebenfalls nicht verstummen. Dennoch bildet sich ab der Mitte des Jahrhunderts so etwas wie eine korporative Identität der Polizei: 1855 erscheint die erste Nummer des *Journal des Commissairs de Police*, in welchem neue Gesetze und Verordnungen publiziert werden und das nicht zuletzt auch als Organ der Selbstverständigung der Polizei dient.

In *England* hatte die Zentralgewalt des Staates noch bis zum Ende des 18. Jahrhunderts wenig Einfluß auf die Lokalverwaltung: „The main units of local government were the county and parish; the machinery centered on the commissions of the peace. Police functions were rooted in these bodies."[179] Von der Krone auf Lebenszeit ernannte *Lord Leutenants* waren verantwortlich für die Arbeit der Commissions of Peace, hatten die Bürgermiliz zu organisieren und gesetzliche Anordnungen kundzumachen. Die polizeiliche Arbeit tat aber sein Helfer,

---

178 *Michael Mann 1989:* The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results. In: John A. Hall (Hrsg.), States in History. Oxford: Basil Blackwell, S. 109–136.

179 *Clive Emsley 1983:* Policing and Its Context, a. a. O., S. 21. Im Unterschied zu Frankreich gab es in England keine Militärgouverneure und keine provinzialen königlichen Verwaltungschefs, etwa wie der Intendant in Frankreich. Vgl. *W. R. Brock 1957:* England. In: The New Cambridge Modern History, Vol. VII, S. 265. England hatte ein außerordentlich brutales Strafrecht. „On the other hand, there was little attempt to match the serverity of these deterrents by improving the police force; the lessons of the seventeenth century had been too recently learnt for men not to regard

the high sheriff of the county, ebenfalls ein unbezahltes Ehrenamt. In den Städten ernannten die Magistrate einen *Constable*, ein Amt, das ein Bürger nicht ablehnen durfte und von dem schon Daniel Defoe 1714 schrieb, es sei ein „unsupportable hardship", koste einem Mann viel Zeit und könne sogar seine Geschäfte ruinieren. Der Constable hatte für die Instandhaltung von Straßen, Brücken und Gefängnissen zu sorgen, war Aufseher über die Armen und hatte Rechtsverletzer einzusperren. Die Justices of Peace urteilten als Gericht über die geringfügigen Sachen, schwere Verbrechen kamen vor einen wandernden High Court, ein Gericht, das – wenn man Glück hatte – vierteljährlich erschien. Von Staatlichkeit ist also nicht viel zu sehen, fast alles liegt noch im Bereich der Selbstorganisation der Kommunen[180].

Der Beginn einer staatlichen Polizei fällt in die 1730er Jahre, als in London das „Bow Street Police Offfice"[181] eingerichtet wird, effektiv arbeitet dieses Office aber erst unter dem Chef Henry Fielding seit 1750er Jahren, denn dieser wird vom Innenminister beauftragt, Raub und Diebstahl wirksamer zu bekämpfen. Fielding schlägt die Anstellung von *thief-takers* vor und erhält dafür ein eigenes Budget. In der 2. Hälfte des 18. Jahrhunderts gab es in London rd. 70 *patrol men*, welche die Straßen durchstreiften; die Männer waren bewaffnet, aber so schlecht bezahlt, daß sie Nebenjobs annehmen mußten, um überleben zu können; Polizeiarbeit erachtete man offenbar noch nicht als Full-time-Job.

Im Juni 1780 ereigneten sich die berühmten Gordon Riots, wo sich London de facto einige Tage in den Händen des „Mobs" befand: Es wurde geplündert, gestohlen, die Gefängnisse

---

servants of government as the potential instruments of despotism, so that England presented the contradictory picture of a barbarous severity in her criminal law and such weakness in the detection of crime that lawlessness actually increased. This was a part of the price which Englishmen paid for their extraordinary freedom from government regulation."

180 *Wolfgang Knöbl 1998:* Polizei und Herrschaft im Modernisierungsprozeß. – Staatsbildung und innere Sicherheit in Preußen, England und Amerika 1700–1914. Frankfurt/New York: Campus Verlag, S. 108 f.: „Den rund 40 Grafschaften Englands – den neben den Städten wichtigsten Verwaltungseinheiten des Landes – stand formell ein von der Krone auf Lebenszeit ernannter Lord Lieutenant vor, gewöhnlich ein im County ansässiger Peer. Dieser war aufgrund seiner sozialen Stellung im Prinzip der Sprecher der jeweiligen Grafschaft und wurde in allen wichtigen Fragen von der Regierung konsultiert. Dabei oblagen ihm auch sicherheitsrelevante Aufgaben, etwa wenn er bei Unruhen die lokale Miliz zu mobilisieren und ihren Einsatz gegebenenfalls mit der Armee zu koordinieren hatte", die eigentliche Verwaltungsarbeit leisteten aber die *Justices of Peace*, die Friedensrichter: Anläßlich der „Quarter Sessions" hielten die Justices of Peace Geschworenengerichte über Diebstahl, Betrug, Körperverletzung, Teilnahme an Tumulten usw. ab, also für mittelschwere Delikte; in den Kirchengemeinden bzw. Kirchenspielen gab es den Parish Constable, der u. a. auch polizeiliche Aufgaben zu erfüllen hatte, daneben auf den großen Gutsbezirken die „gutsherrschaftlichen" Polizeidiener. – Entsprechend dem „Riot Act" aus dem Jahre 1715 konnten die Gerichte oder auch die städtischen Magistrate eine Bedrohung der öffentlichen Sicherheit feststellen und notfalls Truppen der regulären Armee anfordern.

181 *Clive Emsley 1983:* Policing and Its Context, a. a. O., S. 26.

geöffnet etc., bis die Unruhen durch den Einsatz der Armee unterdrückt wurden. Die Gorden Riots hinterließen in doppelter Hinsicht einen nachhaltigen Eindruck: Erstens, der Einsatz von Truppen hatte sich zwar als notwendig erwiesen, galt aber keineswegs mehr als selbstverständlich, denn man wußte: immer, wenn Truppen zum Einsatz kamen, gab es zahlreiche Tote. Die Armee als „Polizei der Unruhen" galt plötzlich als nicht mehr „verfassungsmäßig"; man untersuchte die Rechtslage und fand, daß sie diesbezüglich unklar sei. Als aber zweitens im Jahre 1785 im House of Commons ein Polizeigesetz eingebracht wurde, gab es ebenfalls heftigen Widerstand; die Times schrieb, man ziehe es vor, das Geld an Diebe zu verlieren als die bürgerlichen Freiheiten an einen *lieutenant de police*, wie in Paris. Im Jahre 1792 wurde zwar ein provisorisches Polizeigesetz beschlossen, aber im Vordergrund standen bereits die Vorbereitungen für den Krieg gegen Frankreich: In der Nähe aller größeren Städte wurden Kasernen gebaut: 1792 gab es nur 17, 1805 aber 168 Kasernen für ein Potential von 133.000 Mann. Das Bürgertum war vorläufig zufrieden.

Der nächste Schritt in Richtung einer modernen Polizei erfolgte 1829 mit der „Metropolis Police Improvement Bill", die ohne nennenswerte Opposition vom House of Commons beschlossen wurde[182]. Die treibende Kraft hinter dem Gesetz war der Innenminister Sir Robert Peel, der als Chief Secretary für Irland zwischen 1812 und 1818 die Royal Irish Constabulary errichtet hatte, welche weitgehend der französischen Gendarmerie entsprach. Eine solche Polizei wäre in England aber undenkbar gewesen. Peel hatte mehrere Studien ausarbeiten lassen, aus denen hervorging, daß die Kriminalität kontinuierlich angestiegen sei. Außerdem gab es in England – wie zuvor schon in Frankreich – eine Diskussion um eine Reform des Strafrechts: Das alte Strafrecht ging davon aus, daß nur wenige Verbrecher gefaßt würden, diejenigen aber, die gefaßt und verurteilt werden konnten, sollten – je nach Verbrechensart – öffentlich hingerichtet werden. Hinrichtungen waren außerordentlich brutale öffentliche Spektakel. Man erhoffte sich davon eine abschreckende Wirkung. Das neue Strafrecht schaffte diese Spektakel als „inhuman" ab – die Seelen waren im Vergleich zum Spätmittelalter doch etwas zarter und feinfühliger geworden – und setzte auf differenziertere Formen des Freiheitsentzugs. Aber dann müsse man, so Peel, für die Verbrecher das Risiko erhöhen, erwischt und verurteilt zu werden. Die Polizeireformen in Großbritannien standen also – jedenfalls der offiziellen Doktrin nach – ganz im Zeichen von „crime prevention".

Entsprechend dem Municipal Corporation Act von 1835 sollten alle größeren Städte sog. *watch committees* einrichten mit der Befugnis zur Anstellung von Polizisten und der Kompetenz, diesen entsprechend den lokalen Verhältnissen Weisungen zu erteilen. Den Hintergrund für dieses Gesetz bildeten wieder einmal Unruhen in einigen Städten, und wieder mußten Truppen der Armee angefordert und eingesetzt werden. Generalleutnant Bouverre, Ober-

---

182 Im folgenden beziehe ich mich im wesentlichen auf *David Taylor 1997:* The new police in nineteenth-century England. – Crime, conflict and control. Manchester/New York: Manchester Univ. Press.

kommandeut der Armee im Norden Englands, schrieb 1833 einen langen Brief an den Innenminister, in welchem er die negativen Auswirkungen solcher Einsätze auf die Armee darlegte. Die Städte reagierten auf das Gesetz noch immer zögerlich, jedenfalls uneinheitlich. Erst ein Gesetz von 1856 (County and Borogh Police Act) schuf den Durchbruch für eine einheitliche moderne Polizei, zumindest für England und Wales, danach blieb aber die Polizei eine Mischung aus „county forces under police committees and borogh forces under watch committees, overseen at a distance by the Home Office and the inspectorate“[183].

Nach 1856 setzte auch in Großbritannien ein rascher Prozeß der *Professionalisierung* der Polizei ein: Seit der Mitte der 1860er Jahre erschien wöchentlich der *Police Advertiser*, welcher für die Polizisten wertvolle Informationen über Rechtsfragen und Dienstangelegenheiten enthielt. Schließlich wurde der Advertiser zu einem Organ der eigenen Interessenvertretung. „Professionalisation also meant that the police began to see themselves as experts in their field.“[184]

Die Entwicklung der Polizeiapparate in den westlichen Industrieländern verlief insgesamt in dieselbe Richtung, weist also trotz unterschiedlicher Ausgangslagen eine hohe Konvergenz der Strukturen auf. Trotzdem sollte man die Unterschiede nicht übersehen: Der englische Zentralstaat wagte es bis 1856 nicht, in die angestammten Selbstverwaltungsrechte der Kommunen entscheidend einzugreifen. Er schuf nur die gesetzlichen Grundlagen für den Aufbau von Polizeien, aber die Polizeikräfte selbst blieben fest in der Hand der Lokalverwaltungen. Daran hat eigentlich auch das Gesetz von 1856 nichts Grundlegendes geändert, obwohl das politische System Großbritanniens schon im 18. Jahrhundert einen vergleichsweise hohen Zentralismus aufwies.

Zwei weitere Aspekte sind an der englischen/britischen Entwicklung bemerkenswert: *Erstens*, die Polizei in England entsteht nicht als Ableger des Militärs. Die Polizisten werden im 18. und 19. Jahrhundert fast ausschließlich aus der „Arbeiterklasse“ rekrutiert, sind vom beruflichen Hintergrund Landarbeiter oder Handwerker. Das bedeutete andererseits aber nicht, daß die Existenz von Polizisten von der Arbeiterklasse begrüßt worden wäre, ganz im Gegenteil, über ein Jahrhundert hindurch werden sie angefeindet – bis hin zu Mord und Totschlag.

---

183 *Clive Emsley 1983:* Policing and Its Context, a. a. O., S. 81.

184 *Clive Emsley 1983:* Policing and Its Context, a. a. O., S. 85; siehe auch *David Taylor 1997:* The new police in nineteenth-century England, a. a. O., S. 76: „Set apart from the communities they policed, policemen developed an ethos that stressed both loyalty to one another and service to the community. The nature of the job, particularly watching while others slept, lent itself to the development of a self-image of the faithful and trustworthy servant. From the 1870s, and possibly before, there is evidence that policemen saw their work as a craft or trade. However inappropriate to outside eyes, there was a belief that they served an apprenticeship, gaining a basic knowledge of the law and learning the practicalities of working the beat. In serveral forces night classes were introduced which further added to this sense of ‚professionalism‘. Again, government inspection was an important contributory factor.“

Erst als sich die materielle Lage der Arbeiter in der 2. Hälfte des 19. Jahrhunderts entscheidend zu bessern beginnt, steigt auch bei ihnen die Akzeptanz der Polizei. Die Rede von „despotic government" im Zusammenhang mit der Polizei verstummt allerdings noch nicht ganz, und es wird der Polizei noch immer nachgesagt, sie operiere im „Interesse der besitzenden Schichten".

Zweitens, die im 18. Jahrhundert noch weithin fehlende Verpolizeilichung von Ordnungs- und Sicherheitsproblemen bedeutete in der Tat eine „Schwäche des Staates": Bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts haben Regierungen und Magistrate Unruhen von Truppen der Armee brutal niederschießen lassen. Genau dies wurde von der Armee als untragbarer Zustand empfunden[185]: Armee-Einsätze seien unangemessen, uneffektiv und nicht zuletzt schädlich für das Ansehen und die Disziplin einer Truppe. Die Generäle protestierten.

Auf der anderen Seite verblieben die Polizeien Englands im Rahmen der Lokalverwaltung, in den Städten unter der Aufsicht von „watch committees"[186] der Bürger, und das bedeutete, die Polizei in England konnte nie den Grad an sozialer Distanz und Verselbständigung erlangen wie die aus dem Militär abgezweigten Polizeien der Länder des europäischen Kontinents. – Ähnlich wie in England verlief die Entwicklung in den USA: Der Bundesstaat betrieb im 19. Jahrhundert praktisch überhaupt keine Polizei-Politik. Die Anfänge der modernen Polizeien liegen in den Städten, so z. B. ab 1838 in Boston, um 1850 in New York. Die Polizei war und blieb eine Service-Einrichtung der Kommunen. Darauf kommen wir am Ende des Kapitels zurück[187]. Der „Bobby" hat die Aufgabe, die Straßen und öffentlichen Plätze zu überwachen und – nach Möglichkeit – Täter zu ergreifen, aber dafür war er eigentlich nicht mehr gut geeignet, weil er nur mit Helm und Schlagstock ausgerüstet war; und so ist es bis heute

---

185 *Wolfgang Knöbl 1998:* Polizei und Herrschaft im Modernisierungsprozeß, a. a. O., S. 292 f.; die Kommunen wollten sich die Kosten für Polizeiapparate möglichst ersparen und beriefen sich auf ihr Recht, notfalls beim Home Office Truppen anfordern zu dürfen, so z. B. bei größeren Arbeiterstreiks; genau diese Praxis wird aber vom Innenministerium und schon gar nicht der „politischen Öffentlichkeit" gebilligt, so z. B. anläßlich des großen Streiks der Kohlenbergarbeiter 1910/11, als der damalige Innenminister Winston Churchill anordnete, die Truppen hätten sich im Hintergrund zu halten.

186 *David Taylor 1997:* The new police in nineteenth-century England, a. a. O., S. 77 f. zu den „watch committees".

187 Einen knappen Vergleich mit England und den USA enthält *Albrecht Funk 1986:* Polizei und Rechtsstaat. Die Entwicklung des staatlichen Gewaltmonopols in Preußen 1848–1918. Frankfurt/New York: Campus, S. 317 f.; zu England siehe auch *Barbara Weinberger 1993:* Die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung in der viktorianischen Stadt. – Polizei und Stadtentwicklung in Manchester in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts. In: Herbert Reinke (Hg.), „... nur für die Sicherheit da ..."? Zur Geschichte der Polizei im 19. und 20. Jahrhundert. Frankfurt/New York: Campus, S. 191–205; darin auch der Beitrag von *Eric H. Monkonnen 1993:* Die Geschichte amerikanischer Großstädte und die Entstehung von Ordnungsproblemen, S. 206–221.

geblieben: Die Polizei ist in England eine Angelegenheit der Kommunen, Sicherheitsprobleme werden von lokalen Kommissionen beraten, in welchen gewählte Politiker, einfache Bürger und Vertreter der Polizei zusammenkommen, die Fakten diskutieren (Kriminalitätsentwicklungen) und Maßnahmen beschließen. Diese *Councils* sind natürlich von ihrer Eigenart her dazu prädestiniert, ein effektives *Kontrollorgan* der Bürger über die Polizei zu sein. Mittlerweile ist auch die englische Polizei wesentlich besser ausgerüstet und personell besetzt, professionalisiert etc., das ist klar. Worauf es hier ankommt ist aber der folgende Punkt: Die englische Polizei in Gestalt des Bobby hatte mit dem Militär nichts zu tun, steht von Anfang an im Dienst der Community, wird von ihr angestellt und bezahlt. Der Bobby ist zwar uniformiert, aber praktisch unbewaffnet. Der englische Polizist hatte daher primär „Sercive-Charakter", hat die öffentlichen Plätze und Straßen im Auge zu behalten, aber immer freundlich und zuvorkommend zu sein, hat auf Fragen der Bürger Auskünfte zu erteilen etc.[188]

Ganz anders die Entwicklung auf dem Kontinent, insbesondere in *Preußen*. Friedrich der Große hat zwar 1742 nach französischem Vorbild für Berlin eine Behörde für Sicherheit, Ordnung und Verkehr eingerichtet – neben vielen anderen Sonderpolizeien[189] – und dem Polizeidirektor angeordnet, das „Vorzügliche der französischen Polizei" zu imitieren, aber – so Funk – dann hätte der König diese Behörde auch entsprechend finanziell ausstatten müssen, und dies wäre ohne Einsparungen beim Militär nicht möglich gewesen, dessen Stärkung jedoch höchste Priorität genoß: „Der absolutistische Staat war Militärstaat. Das Militär war es, das in den Garnisonsstädten – und Garnisonen gab es in den meisten größeren Städten – für ‚Ruhe und Ordnung' sorgte, vielfach im eigenen Ermessen und gegen den Widerstand von Magistrat und Zivilbürokratie."[190]

Nach dem ALR von 1794 übt „städtische Polizey" der Magistrat aus „vermöge seines Amtes", d. h., die Polizei wurde zwar formell Teil des Staatsapparates, zu bezahlen aber hatten die Bürger selbst. Auf dem Lande waren die Rittergutsbesitzer traditionell die eigentlichen Herrscher als Gerichts-, Polizeiherrn und Verwalter, unzulänglich kontrolliert von den Landräten, welche ja von den Junkern selbst gewählt wurden. Das Gendarmerie-Edikt von 1812 richtete

188 *David Taylor 1997:* The new police in nineteenth-century England, a. a. O., S. 136.

189 *Franz-Ludwig Knemeyer 1978:* Polizei, a. a. O., S. 887 zu den Sonderpolizeien: Gesundheitspolizei, Veterinärpolizei, Baupolizei, Deichpolizei, Forstpolizei etc. Es dauert in Preußen noch über ein Jahrhundert, bis über die „Eliminierung des Wohlfahrtszweckes" sich ein engerer *materieller Polizeibegriff* herauskristallisiert, ähnlich die Entwicklung in Österreich bis zur Zeit Josephs II. Vgl. *Roland Axtmann 1992:* ‚Police' and the Formation of the Modern State. Legal and Ideological Assumptions on State Capacity in the Austrian Lands of the Habsburg Empire, 1500–1800. In: German History 10: 39–61.

190 *Albrecht Funk 1986:* Polizei und Rechtsstaat, a. a. O., S. 25; anders als der französische Absolutismus hat der preußische die Ansätze einer „Zivilgewalt" relativ schwach neben dem Militär entwickelt und „Polizey" innerhalb der staatlichen Bürokratie auf vergleichsweise niedrigem institutionellem Niveau gehalten.

sich genau gegen diese Zustände, scheiterte aber am Widerstand der Junker[191]. 1820 wird dann doch eine Schmalspur-Gendarmerie eingerichtet, denn von den geplanten 9.000 Mann blieben ganze 1.180 Gendarmen und 96 Wachtmeister übrig. Auch in den Städten wurden die Posten der Polizeisergeanten mit Militärinvaliden besetzt – oft auch geistig „beschränktes" Personal; in Berlin kamen 1824 auf etwa 214.000 Einwohner nur 54 Sergeanten, z. T. des genannten Typs. Und so blieb es auch[192], bis in den 1860er Jahren endlich eine *regelgebundene Polizei* errichtet wird.

---

191 *Reinhart Koselleck 1981:* Preußen zwischen Reform und Revolution, a. a. O., S. 463: „Nur im Westen reichte die staatliche Verwaltung, und so die Polizeigewalt im engeren Sinne, bis in die Gemeinden hinunter. Im Osten war sie einzig präsent in der Gestalt der berittenen Gendarmen, abgesichert durch die zunehmend strapazierte Autorität der Ritter und des Landrats. ... In dem Maß, wie der Staat auf die Finanzierung der Polizeiverwaltung verzichtete – nicht zuletzt, um das Heer stark zu halten –, bekräftigte er die altständischen Gewalten, die er mit seiner wirtschaftlichen Gesetzgebung aufzulösen fortfuhr. Dieser Widerspruch prägte nun in ganz besonderer Weise die *Kreisverfassungen*, die in den Jahren 1825 bis 1828 für alle Provinzen erlassen wurden und die – nunmehr endgültig – das Gendarmerieedikt beseitigten." Die Schwierigkeiten auf dem Lande nahmen in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts deshalb ständig zu: die Freisetzung der Bauern, Bevölkerungswachstum und Migration, die einsetzende Industrialisierung etc. ließen ein besitzloses Landproletariat entstehen, das den herkömmlichen Ordnungsrahmen zunehmend sprengte; siehe zu den „Heimatlosen", wie sie zu dieser Zeit genannt wurden, Koselleck 1981, S. 506.

192 *Wolfgang Rüfner 1983:* Die Verwaltungstätigkeit unter der Restauration und Konstitution. In: Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. 2, S. 470–503; die Kontrolldichte durch Polizeiarbeit hat sich dennoch verstärkt, wichtige Regulierungen wie das Paßwesen, die Fremdenpolizei und das Meldewesen gehen auf diese Zeit zurück; Gastwirte wurden zur Führung von Fremdenbüchern verpflichtet und durften Personen ohne Pässe nicht aufnehmen. In den größeren Städten wurden Aufenthaltsbücher für Fremde eingeführt, die Vorschriften über die An- und Abmeldung bei Wohnortsänderungen zeigen Anfänge des Meldewesens. – Vgl. *Hans-Ulrich Wehler 1987:* Deutsche Gesellschaftsgeschichte, Bd. 2. München: C. H. Beck, S. 358: „Wegen der wenigen Polizisten und Gendarmen wurde gewöhnlich frühzeitig das Militär eingesetzt." Mit Ausnahme der Rheinlandgebiete, wo schon in Napoleonischer Zeit die Reformen vergleichsweise weit voranschritten, siehe *Karin Hachenberg 1997:* Die Entwicklung der Polizei in Köln von 1794–1871. Köln/Weimar/Wien: Böhlau, S. 4–17; *Norbert Finzsch 1993:* Städtische Sicherheit und ländliche Unsicherheit. – Soziale Probleme und Stadt-Land-Beziehungen im Rheinland im frühen 19. Jahrhundert. In: Herbert Reinke (Hg.), „... nur für die Sicherheit da ..."?, a. a. O., S. 137–157, mit interessanten Bezügen zur einsetzenden Sozialpolitik (z. B. bei der Ausstellung von „Armutszeugnissen"); weitere Hinweise bei *Falco Werkentin 1992:* Geschichte der Polizei. In: PVS 33. Jg.: 293–296 (Sammelbesprechung); mit einem „herrschaftskritischen" Akzent *Alf Lüdtke 1990:* Staatliche Gewalt und polizeiliche Praxis: Preußen im Vormärz. In: Bürgerliche Gesellschaft in Deutschland. Frankfurt am Main: Fischer, S. 180–196.

Die „Schutzmannschaften", wie sie seit 1848 heißen, werden organisatorisch verselbständigt, d. h. vom Militärapparat abgesondert, und erhalten eine einheitliche Uniform, Ausrüstung und Verwaltung; „... erst seit dieser Zeit läßt sich von einer einheitlich organisierten, staatlichen Institution der Polizei in Preußen (und nicht nur in Berlin) sprechen"[193]. Im Polizeiverwaltungsgesetz von 1850 war zwar ein wesentlicher Teil der polizeilichen Befugnisse geregelt worden, zugleich aber festgestellt, daß das „Gebiet der Polizei überhaupt ein fast unbegrenztes" sei[194]. Man mag einräumen, die Polizei sei – in ihrem Gesamtspektrum – vom *Inhalt* ihrer Tätigkeitsbereiche her, kaum wirklich exakt faßbar; so gesehen wären die bekannten Generalklauseln nicht nur eine Verlegenheitslösung: „Innerhalb der Polizeirechtslehre sind es – gestern wie heute – vor allem drei Begriffe bzw. Begriffspaare, mit denen die

---

193 *Albrecht Funk 1986:* Polizei und Rechtsstaat, a. a. O., S. 106; siehe auch S. 226: „Dieses System war im Kern staatlich, die kommunalen Polizeien waren darin integriert. Die preußische Polizei, d. h. also die königlichen und kommunalen Polizeien sowie die Gendarmerie, besaß eine eigenständige Form und Aufgabenbestimmung, die sie vom Militär klar unterschied. Sie hatte frühere, vorstaatliche Formen der Ordnungserhaltung weitgehend abgelöst (Flurwärter, Nachtwächter) und die Polizei zu einer Institution gemacht, die innerhalb des Staatsgebiets im Regelfall allein zur Anwendung unmittelbaren Zwanges befugt war. Das Militär blieb zwar als ultima ratio und symbolischer Ausdruck staatlicher Macht weiter präsent, war jedoch nicht mehr alltäglicher Ordnungsfaktor." Eine Ausnahme bildete jedoch die Gendarmerie, denn diese gehörte auch noch nach dem Gendarmerieinstruktionsbuch von 1863 zur aktiven Armee – mit allen Konsequenzen wie „militärische Haltung", militärische Ehre und Formen zu wahren, im Einsatz energisch, schnell und bestimmt etc.: „Das Gendarmeriekorps hielt bis in die Weimarer Zeit hinein an seiner militärischen Ausrichtung fest. ... Es blieb vor allem die Zweiteilung zwischen militärischen und zivilen Vorgesetzten; bewahrt wurden auch viele der zweckdienlichen militärischen Formen. Trotzdem setzte mit Beginn der neunziger Jahre eine bedeutende Wandlung ein, erzwungen durch die veränderten Anforderungen an die Gendarmerie in den städtischen und industriellen Revieren. Die Gendarmerie begann sich zu einem zwar militärisch geprägten, doch insgesamt polizeilichen Korps zu wandeln", so Funk S. 234. Siehe jedoch auch *Werner Frotscher 1984:* Überblick über die Verwaltungsorganisation in den Bundesstaaten. In: Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. 3, S. 407–434, insbes. S. 420 f. zur „Ortspolizei", welche zwar „für den Staat" in einem ihr übertragenen Wirkungskreis handelte, aber nicht als staatliche, sondern als kommunale Behörde tätig wurde. Die Unterscheidung und Entgegensetzung von Staats- und Selbstverwaltung, die dem heutigen Staatsverständnis in dieser Form nicht mehr entspricht, war gerade für das ausgehende 19. Jahrhundert charakteristisch.

194 *Klaus von der Groeben 1984:* Die Erfüllung von allgemeinen und besonderen polizeilichen Aufgaben. In: Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. 3, S. 435-451, hier insbes. S. 436 zum preußischen Gesetz von 1850, wo es heißt: „Das Gebiet der Polizei ist überhaupt ein fast unbegrenztes. Sie ist der Rest oder das notwendige Komplement der übrigen Zweige der Staatsgewalt. Was Staatsgesetze und höhere Verordnungen ungeregelt gelassen haben, muß, wenn es im örtlichen Interesse liegt, polizeilich geregelt werden."

Generalklausel zu füllen versucht wurde: Sicherheit und Ordnung, Störung und Gefahrenabwehr und schließlich die Polizeipflichtigkeit."[195] Wenn sich ein *materieller Polizeibegriff*[196] einer exakten Definition entzieht, dann hätte man doch versuchen können, zumindest den *institutionellen Polizeibegriff* so weit als möglich rechtsstaatlich einzufangen[197].

Genau an diesen Punkten setzte schon 1848 die Kritik an, als man mehr und mehr von einem „Polizeistaat" in Preußen zu sprechen begann: *„Polizeistaat pflegt man im tadelnden Sinne einen solchen Staat zu nennen, in welchem die Handhabung der Polizei ... bis zu einer so großen Ausartung gediehen ist, daß dieselbe sich in alle Handlungen des Bürgers einmischt und überall die Oberhand hat"*, so der Originaltext aus dem Jahre 1848[198]! Abhilfe wurde wenigstens teilweise dadurch erreicht, daß man die Polizeiakte *justitiabel* machte, etwa durch die Errichtung des Verwaltungsgerichtshofes – wie überhaupt die Gerichte die Polizei dazu zwangen, die Sachverhaltsdarstellungen umfangreicher und präziser zu gestalten.

Einer weiteren „Zivilisierung" und rechtsstaatlichen Einhegung der Polizei standen im kaiserlichen Deutschland zwei Faktoren entgegen: Erstens wurde das Polizeipersonal immer noch überwiegend aus dem Militär rekrutiert, also aus Unteroffizieren, die neun Jahre „gedient" hatten und einen ruhigeren zivilen Posten anstrebten. Über das Personal wurden somit militärische Verhältnisse teilweise wieder eingeschleust, welche hier ganz fehl am Platz waren, etwa wenn ein Schutzmann im Umgang mit dem Bürger den Befehlston anschlug; deshalb gab es immer wieder Beschwerden, wie auch in Frankreich. Das Personal stand aber auch einer weiteren Professionalisierung der Polizei im Wege[199]. Dieses Problem wurde wenigstens teilweise durch die Errichtung der Kriminalpolizei (1872) gemildert, die sowohl über ihre besondere Ausbildung als auch über die technischen Neuerungen auf dem Gebiet der krimina-

---

195 *Albrecht Funk 1986:* Polizei und Rechtsstaat, a. a. O., S. 183; siehe auch den instruktiven Beitrag von *Alf Lüdtke 1981:* Von der „tätigen Verfassung" zur Abwehr von „Störern". – Zur Theoriegeschichte von „Polizei" und staatlicher Zwangsgewalt im 19. und frühen 20. Jahrhundert. In: Der Staat 20: 201–228; und *Herbert Reinke 1993:* „Das Amt der Polizei". Eine Einleitung. In: Ders. (Hrsg.), „.. nur für die Sicherheit da ..?", a. a. O., S. 9–32.

196 *Klaus von der Groeben 1984:* Die Erfüllung von allgemeinen und besonderen polizeilichen Aufgaben, a. a. O., S. 438 f. zum berühmten Kreuzberg-Erkenntnis des Pr.OVG von 1883, wo der Umfang der polizeilichen Aufgaben als Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, also auf die Gewährleistung des Sicherheitszweckes unter Ausschaltung aller auf die Förderung der Wohlfahrt gerichteten Bestrebungen bestimmt wird; das Urteil bzw. Erkenntnis zog eine klare Grenzlinie zwischen der Polizei und den übrigen Bereichen der Verwaltung, so Groeben S. 441.

197 Siehe die Beiträge in *Erhard Denninger/Klaus Lüderssen 1978 (Hrsg.):* Polizei und Strafprozeß im demokratischen Rechtsstaat. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

198 Zitiert bei *Franz-Ludwig Knemeyer 1978:* Polizei. In: Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 4, S. 893.

199 Vgl. *Wolfgang Knöbl 1998:* Polizei und Herrschaft im Modernisierungsprozeß, a. a. O., S. 340 f.

listischen Arbeitsweise zu einer besonderen Behörde mit hohem Professionalisierungsgrad wurde (hier hörte dann der Personaltransfer vom Militär auch rasch auf).

Zweitens, der Ausbau der *politischen Polizei*[200] (im Zusammenhang mit den Sozialistengesetzen, 1878–1890): Konnte man die polizeiliche Tätigkeit nicht einmal im Revier besonders gut überprüfen, so galt das für die politische Polizei noch viel weniger: Durchsuchungen von Wohnungen „ortsbekannter" Sozialdemokraten, die Observierung von Vereinen und Personen, die Erfassung von Druckschriften und deren Beschlagnahmung[201], der Einsatz von Spitzeln und die Nutzung von Spitzelberichten, das Anlegen von „schwarzen Listen" etc. Auch hier sehen wir eine deutliche Parallele zu den o. g. diskutierten Beispielen *autoritärer Systeme:* Der starke repressive Arm dieser Systeme ist nicht mehr das Militär, sondern die Polizei und hier wiederum die politische Polizei bzw. die Geheimdienste. Das Militär wird, so Funk, reduziert auf eine „Polizei der Volksbewegung" (d. h. bei Massenprotesten, Massenstreiks etc.)[202], aber die Militärs selbst wünschen viel eher, solche Einsätze vermeiden zu können, denn zum einen liegt der Einsatz im Inneren nicht mehr auf der Linie ihrer Professionalisierung (wie insbesondere Huntington 1957 betont), zum anderen fürchten die Militärs nun um ihr Ansehen in der Öffentlichkeit. Auch die Polizei ist nicht qua Institution repressiv, wie wir am Beispiel Englands sahen, sondern erst dann, wenn die „Institutionspolitik" der Staatsleitung sie dazu macht[203].

---

200 *Klaus von der Groeben 1984:* Die Erfüllung von allgemeinen und besonderen polizeilichen Aufgaben, a. a. O., S. 448 ff. zur „politischen Polizei"; eine solche wird in Deutschland erst nach 1820 angegangen, als der Deutsche Bund in Mainz eine „Zentraluntersuchungskommission" zur Sammlung von Informationen über staatsgefährdende Umtriebe einrichtet, in Preußen vor allem nach 1848 unter dem berühmt gewordenen Polizeipräsidenten *Hinkeldey;* diese Polizei wird dann auf das Reich ausgedehnt und während der Zeit der Sozialistengesetze wird besonders intensiv gearbeitet.

201 Die Knebelung der Presse gehört zu einem wesentlichen Merkmal autoritärer Systeme, das wurde bereits mehrmals deutlich, siehe für unseren Zusammenhang *Franz Schneider 1978:* Presse, Pressefreiheit, Zensur. In: Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 4, S. 899–927, sowie die Arbeiten von Jürgen Wilke, auf die wir noch zurückkommen.

202 Siehe dazu auch *Wilhelm Deist 1976:* Die Armee in Staat und Gesellschaft 1890–1914. In: Michael Stürmer (Hrsg.), Das kaiserliche Deutschland, a. a. O., S. 318 f. mit konkreten Beispielen; vgl. auch *Peter Becker 1992:* Randgruppen im Blickfeld der Polizei. Ein Versuch über die Perspektivität des „praktischen Blicks". In: Archiv für Sozialgeschichte 32: 283–304.

203 Siehe zur Politik der Verbindung von Polizei und Sozialpolitik im deutschen Kaiserreich *Ralph Jessen 1994:* Polizei, Wohlfahrt und die Anfänge des modernen Sozialstaats in Preußen während des Kaiserreiches. In: Geschichte und Gesellschaft 20: 157–180. – Eines der wesentlichen Merkmale des NS-Staates war die Herauslösung der diversen Polizeien als „Maßnahmenstaat" aus dem Funktionskreis des „Normenstaates", also die Entbindung von jeglicher Rechtsstaatlichkeit, deshalb der Begriff „Doppelstaat", so *Ernst Fraenkel 1975:* Der Doppelstaat. Recht und Justiz im „Dritten Reich". Frankfurt am Main: Fischer. Gegen die Maßnahmen der Gestapo, der SA, der SS, der Sondergerichtshöfe etc. gab es keine Rechtsmittel.

Eine moderne Polizei als Institution steht im Funktionskreis des *Gewaltmonopols des Staates*[204] und ist daher primär bezogen auf den *Schutz des Bürgers* vor Gewaltakten jeglicher Art sowie vor anderen Übergriffen auf die Rechte des Bürgers. Mit Ausnahme der USA kann der Bürger heute in westlichen Demokratien davon ausgehen, einem *unbewaffneten* Mitbürger zu begegnen. Aufgrund der Absicherung des Gewaltmonopols des Staates durch die Institution der Polizei ist der Bürger davon entlastet, selbst Vorsorge treffen zu müssen, um sich gegebenenfalls schützen zu können[205]. „Schutz vor Gewalt" ist ein *kollektives Gut* („public good" im Sinne der Rational-Choice-Theorie), das nur der Staat „produzieren" kann. Jahrhundertelang waren „Untertanen" der Willkür von lokalen Potentaten ausgeliefert – insbesondere auf dem Land (im ostelbischen Preußen trotz Aufhebung von Patrimonialgerichtsbarkeit und Polizeigewalt der Gutsherren *de facto* bis zum Ersten Weltkrieg) –, und in vielen Entwicklungsländern ist das noch heute so; wer dort reich und mächtig ist, vermag seine Sicherheitsbedürfnisse selbst zu organisieren und zu bezahlen. Die Armen können das nicht. So gesehen stellt die Entwicklung der Polizei eine Umverteilung des Sicherheitsrisikos dar und das ist auch heute noch wichtig. Gegenwärtig sind es allerdings nicht mehr die Bewohner am Land, sondern diejenigen bestimmter Stadtteile, die sicherheitspolitisch benachteiligt werden.

Dies deutet schon darauf hin, daß „Sicherheitspolitik" an sich keine „konservative" Domäne sein muß und auch nicht sein sollte. Das haben manche Politiker des linken ideologischen Spektrums mittlerweile eingesehen[206]. Die Geister scheiden sich gegenwärtig am

---

204 *Wolf-Dieter Narr 1980:* Physische Gewaltsamkeit, ihre Eigentümlichkeit und das Monopol des Staates. In: Leviathan 8: 541–573, mit einer wesentlich kritischeren Akzentuierung als der unseren; *Horst Isola 1987:* Gewaltmonopol in der Demokratie. – Die Polizei im Rechtsstaat – polizeiliche Mitverantwortung im Rechtsstaat oder Machtinstrument der Regierung? In: Recht und Politik 23: 188–198, und *Rolf-Peter Callies 1987:* Das staatliche Gewaltmonopol in der gegenwärtigen Diskussion. In: Recht und Politik 23: 184–187.

205 *Detlef Merten 1989:* Art. Polizei. In: Staatslexikon: Recht – Wirtschaft – Gesellschaft, hrsg. v. d. Görresgesellschaft, 7. Aufl., Freiburg/Basel/Wien: Herder Verlag, Bd. 4, Sp. 500–506: Da der moderne Staat Privatgewalt und Selbsthilfe (von Ausnahmen abgesehen: Notwehr, Notstand) verboten und die Rechtsdurchsetzung verstaatlicht hat, muß er die Wahrung und Beachtung auch der privaten Rechte sicherstellen und Streitigkeiten zwischen seinen Bürgern befrieden. Deshalb liege der Schutz privater Rechte im „öffentlichen Interesse", so Merten.

206 *Jürgen Habermas 1990:* Gewaltmonopol, Rechtsbewußtsein und demokratischer Prozeß. In: Peter-Alexis Albrecht/Otto Backes (Hrsg.), Verdeckte Gewalt. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 174–180: „Die Monopolisierung der Mittel legitimer Gewaltanwendung in der Hand des Staates ist eine zivilisatorische Errungenschaft" (S. 186). Das Problem stelle sich aber dort, wo „freiwilliger Normengehorsam" nicht vorausgesetzt werden könne und die Bürger von der Legitimität der Rechtsordnung sowie der Ausübung staatlicher Gewalt nicht überzeugt seien. Dann seien eben die demokratischen Meinungs- und Willensbildungprozesse gefordert. – Dieses Argument betrifft aber die Ebene der *Legitimation* staatlich autoritativen Entscheidens überhaupt, und dies gilt auch

deutlichsten im Bereich der „Institutionspolitik". Ein Projekt zur Polizeireform[207] der 1970er Jahre in der Bundesrepublik kommt zu dem Schluß, daß es auch diesen Reformen nicht gelungen ist, die historische Herkunft der Polizei aus dem Militär gänzlich abzustreifen. Eine ähnliche Untersuchung zu Österreich, Frankreich, Italien oder Spanien würde wohl zu denselben Resultaten gelangen. Es ist letztlich Aufgabe der Politik, das Verhältnis von Service-/Schutzfunktionen zu repressiven Funktionen zu definieren (das macht die Polizei nur dann selbst, wenn man sie läßt). Davon hängt es ab, ob die Bürger den Polizisten fürchten müssen oder ob sie ihn wegen seiner Leistungen und Professionalität zu schätzen wissen[208].

Anthony Giddens[209] ist der Auffassung, der moderne Staat sei primär ein „Überwachungsstaat" *(surveillance)* – also informationelle Erfassung und Kontrolle der Bürger wäre – neben *taxation* – die Kernfunktion und der weiteste Tätigkeitsbereich des Staates. Nach unserer Untersuchung ist das jedoch eine auf die repressive Seite verkürzte Sichtweise, gerade was die Polizei betrifft. Selbst das autoritäre System Preußens im 19. Jahrhundert läßt sich nicht darauf reduzieren, denn immerhin ist es gelungen, das Gewaltniveau in der Gesellschaft beträchtlich zu senken, und darauf kommt es ja funktional an. Der preußische Staat hat es allerdings ein ganzes Jahrhundert hindurch verabsäumt, in den ostelbischen Gebieten das staatliche Gewaltmonopol effektiv durchzusetzen; hier hat „infrastructural capacity" im Sinne

---

für den ganzen Bereich der „politisch motivierten Gewalt", siehe dazu die Beiträge in *Wilhelm Heitmeyer 1994 (Hrsg.):* Das Gewalt-Dilemma. – Gesellschaftliche Reaktionen auf fremdenfeindliche Gewalt und Rechtsextremismus. Frankfurt am Main: Suhrkamp. Daß es mit der „Verpolizeilichung" solcher Phänomene nicht getan sein kann, dürfte wohl weithin unbestritten sein.

207 *Heiner Busch/Albrecht Funk/Udo Krauß/Wolf-Dieter Narr/Falco Werkentin 1988:* Die Polizei in der Bundesrepublik. Frankfurt/New York: Campus.

208 *Wolf-Dieter Narr 1990:* Staatsgewalt und friedsame Gesellschaft. – Einige Notizen zu ihrem Verhältnis in der Bundesrepublik. In: Peter-Alexis Albrecht/Otto Backes (Hrsg.), Verdeckte Gewalt. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 58–73 zum Aspekt „Institutionspolitik": „Deswegen kommt es darauf an, dafür zu sorgen, daß die Organisation des Gewaltmonopols ihrerseits demokratisch-friedsamen Anforderungen entspricht. Der demokratische Rechtsstaat muß ‚selbstreflexiv' ins Monopol eindringen und seinen Kern verändern" (S. 72). Für eine solche „Kernschmelze" genüge „Verrechtlichung" nicht – wie kaum ein anderer Staat habe die Bundesrepublik ein umfängliches Polizeirecht entwickelt – so Narr, gefordert seien vielmehr: Kommunalisierung der Organisation des Monopols im Sinne seiner bürgerlich sichernden Zuständigkeit, die Kontrolle des Monopols durch dafür zuständige, öffentlich Rechenschaft ablegende Bürgerausschüsse etc. „Eine Utopie? Gewiß. Aber sie kann realisiert werden. Und sie müßte verwirklicht werden, wenn Abbau innerer Gewalt, wenn die Sicherheit der Bürger an erster Stelle einer grundrechtlich-demokratisch verfaßten Gesellschaft stehen" (S. 73). Die „Utopie" von Wolf-Dieter Narr kommt dem Projekt des *community policing* in Großbritannien sehr nahe und steht nun auch in Österreich auf der Tagesordnung; darauf kommen wir zurück.

209 *Anthony Giddens 1987:* Nation-State and Violence, a. a. O., S. 41 ff. und S. 295 ff.

von Michael Mann u. a.[210] gefehlt, und das ist doch etwas ganz anderes als bloß *surveillance*. Der autoritäre Staat Preußens hat auf diesem Gebiet sein eigenes „Projekt", nämlich die Modernisierung von sich selbst, den Aufbau modernster Staatlichkeit bis in die entlegenste Gemeinde, am Widerstand der Junker scheitern lassen. – Der Militarismus, die polizeistaatlichen Methoden *und* das Scheiternlassen des o. g. Projekts sind die hier zu nennenden Probleme, welche das Kaiserreich dann der Weimarer Republik hinterlassen hat[211].

Einen anders gelagerten, exzeptionellen Fall stellen die USA dar: In keinem westlichen Industrieland ist die Angst der Bevölkerung, Opfer krimineller Akte zu werden, so hoch wie in den USA, und dies zu Recht: „In the United States, the rates of death and life-threatening injuries from intentional attacks are four to eighteen times as great as in other developed nations."[212] Die Kriminalitätsrate als solche sei, so Zimring und Hawkins, durchaus mit anderen Ländern vergleichbar, also auch in den USA nicht ungewöhnlich hoch, wohl aber die Zahl der Todesopfer im Zusammenhang mit kriminellen Akten wie Raubüberfällen, Diebstählen oder Einbrüchen in Häuser und Wohnungen. Hier spielt offenbar die Leichtigkeit,

---

210 *Peter B. Evans/Dietrich Rueschemeyer/Theda Skocpol 1985:* On the Road toward a More Adequate Understanding of the State. In: Dies. (Hrsg.), Bringing the State Back In, a. a. O., S. 347–366.

211 Andere kommen, wie wir noch sehen werden, hinzu; siehe zur Polizei der Bundesrepublik auch *Volkmar Götz 1987:* Die Sorge für die öffentliche Sicherheit und Ordnung. In: Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. 5, S. 426–450; die Polizei ist nach 1945 – abgesehen vom Bundesgrenzschutz, dem Bundeskriminalamt und dem Bundesamt für Verfassungsschutz – in die Trägerschaft der Länder übergegangen, einen gewissen Ansatz eines bundeseinheitlichen Polizeirechts der (Exekutiv-)Polizei enthält der sog. Musterentwurf (ME) des Bundes und der Länder von 1976/77; siehe dazu und mit einer Kritik am ME *Erhard Denninger 1978:* Strafverfahren und Polizeibefugnisse. In: Erhard Denninger/Klaus Lüderssen (Hrsg.), Polizei und Strafprozeß im demokratischen Rechtsstaat. Frankfurt: Suhrkamp, S. 300–315; Österreich erhielt erst 1991 ein „Sicherheitspolizeigesetz", wo erstmals die Tätigkeit der Sicherheitsbehörden und ihrer Exekutivorgane bei der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung klarer geregelt wird; der Akzent wird nun stärker auf „Prävention statt Repression" gelegt, die Polizeibefugnisse – insbesondere die Eingriffe in Rechte der Bürger –, sofern sie überhaupt noch gestattet werden, werden nun genauer definiert etc.; siehe *Kameradschaft der Exekutive Österreichs/Karl Mahrer 1993:* Sicherheitspolizeigesetz (SPG) BGBl.1991/566. Gesetzestext mit Erläuterungen und Richtlinienverordnung. Wien: Thurner Druck- und Verlagsgesellschaft. Die Diskussion um das Gesetz verursachte einige Irritationen, gerade auch in der Polizei und den vorgesetzten Behörden des Innenministeriums, siehe dazu *Margit Oswald 1995:* Geplanter Wandel in der öffentlichen Verwaltung. – Möglichkeiten und Grenzen am Beispiel der Implementierung eines Reformgesetzes. In: Ralph Grossmann/Ewald Kainz/Margit Oswald (Hrsg.), Veränderung in Organisationen. Wiesbaden: Gabler, S. 239–253.

212 *Franklin E. Zimring/Gordon Hawkins 1997:* Crime Is Not the Problem. Lethal Violence in America. New York/Oxford: Oxford Univ. Press, S. 1. Die Diskussion dazu ist alt, siehe nur die Beiträge in *Thomas Rose 1969 (Hrsg.):* Violence in America. A Historical and Contemporary Reader. New York: Random House.

mit welcher man in den USA an eine Schußwaffe herankommt, eine zentrale Rolle[213]. Mindestens die Hälfte aller Haushalte in den USA besitzt eine Schußwaffe. Die Zirkulation der Schußwaffen ist kaum mehr kontrollierbar. Der berühmte Slogan „Guns don't kill people, people kill people" hat zwar einen wahren Kern, aber ebenso unbezweifelbar ist der statistische Sachverhalt, daß 70 % der Todesopfer – als Folge von kriminellen Akten – an Schußverletzungen sterben. Kugeln aus Gewehren und Pistolen töten – für einen entschlossenen Täter – aus „sicherer" Entfernung, Feuerwaffen können in der Regel mehrmals hintereinander gebraucht werden, sie sind mit einem Wort: tödlicher als andere Waffen.

Die Aufstockung der Budgets für die Polizei seit Anfang der 1980er Jahre blieb zwar nicht wirkungslos – die Zahl der Inhaftierten hat sich verdoppelt, allein in Kalifornien sitzen über 100.000 Personen hinter Gittern –, daß aber die Polizei primär im Dienste von „crime prevention" stehe, sei, so Bayley, ein Mythos: „The police do not prevent crime. This is one of the best kept secrets of modern life. Experts know it, the police know it, but the public does not know it. Yet the police pretend that they are society's best defense against crime and continually argue that if they are given more resources, especially personnel, they will be able to protect communities against crime. This is a myth."[214] – Der Großteil der Polizeiarbeit stehe, so Bayley, im Dienste von *„authoritative intervention* and *symbolic justice"*. Erstere werde erfüllt bei der Regulierung des Straßenverkehrs oder wenn die Polizei von Privatpersonen gerufen wird. Bei solchen Polizei-Einsätzen geht es aber bekanntlich um eine sehr große Bandbreite von sozialen Konflikten[215], die selten mit Kriminalität im engeren Sinn zu tun haben. Wenn aber ein Verbrechen geschieht, kommt die Polizei fast immer zu spät, d. h., die Polizei

---

213 *Franklin E. Zimring/Gordon Hawkins 1997:* Crime Is Not the Problem, a. a. O., S. 122 f.: „Current evidence suggests that a combination of the ready availability of guns and the willingness to use maximum force in interpersonal conflict is the most important single contribution to the high U. S. death rate from violence. Our rate of assault is not exceptional; our death rate from assault is exceptional." Siehe zum Zusammenhang auch *Franklin Zimring 1985:* Violence and Firearms Policy. In: Lynn A. Curtis (Hrsg.), American Violence and Public Policy. New Haven/London: Yale Univ. Press, S. 133–152.

214 *David H. Bayley 1994:* Police for the Future. New York/Oxford: Oxford Univ. Press, S. 1; siehe auch S. 35: „Few police resources are devoted to anticipating criminal events. Targeting crime prevention is fitful in location and intensity. Furthermore, these minimal anticipatory actions, carried out by a few patrol officers and detectives, concentrate mainly on ‚residual crimes', or offenses that take place exclusively in public, mostly on streets and roads. Most of the crimes people are really afraid of – murders, rapes, assaults – are ignored by the police before they happen."

215 „Streitschlichtung" gehört nach dem österr. Sicherheitspolizeigesetz 1991, § 26, auch rechtlich zu den Aufgaben der Polizei; dies erfordere aber, so *Karl Mahrer 1993*, a. a. O., S. 77 f., ein ganz anderes „Berufsbild", eine andere Ausbildung im Sinne „sozialer und kommunikativer Kompetenz" sowie eine höhere Akzeptanz bei den Bürgern: „Gelingt es beim Einschreiten ein Problem durch Gesprächsführung und Konfliktregelung zu ‚managen' oder muß man doch wieder auf das ein-

kann auf Verbrechen fast nur *reagieren*, sie aber nicht *verhindern!* Die autoritative Intervention der Polizei dient primär der Wiederherstellung von Ordnung, nur selten gelingt das, was man sich unter *Prävention* vorstellt. Die Diskussionen und Erfahrungen um die Kriminalitätsprävention haben gezeigt, daß eine verstärkte Präsenz von Polizei zwar ein Ansatz ist, aber eben nur *ein* Ansatz unter vielen und vielleicht nicht einmal der effektivste. Effektive Prävention ausschließlich über die Verstärkung der Polizei zu wollen, wären eine Strategie, die sich schnell als unfinanzierbar erweisen würde[216].

Es besteht in der Literatur kaum Zweifel daran, daß das Gewaltmonopol des Staates in den USA extrem schwierig durchzusetzen ist. Zwei Faktoren werden zur Erklärung der amerikanischen Besonderheiten ins Spiel gebracht. *Erstens*, die amerikanische Gesellschaft hat in einem gewissen Umfang Traditionen aus der Zeit der Siedler-Pioniere bewahrt; dazu gehört u. a. auch das Recht auf Waffenbesitz und der Selbstverteidigung. Dieses Recht stammt also aus einer Zeit, als es noch keinerlei Staatlichkeit gab. Es wurde – und wird heute noch – wie ein Bürgerrecht behandelt, welches nicht angetastet werden dürfe, behauptet z. B. die *National Rifle Association*, eine der mächtigsten Interessenvertretung der USA. Paradoxerweise wird heute noch das Recht auf *privaten* Waffenbesitz auf ein „Grundrecht" der Selbstverteidigung zurückgeführt: Gerade weil der Staat nicht imstande sei, den Bürger effektiv zu schützen[217], müsse sich der Bürger im Notfall selbst verteidigen können. Das hohe Gewaltniveau dient der Rechtfertigung für generalisierten Waffenbesitz, der aber seinerseits eine der Hauptursa-

---

seitige Repertoire der Anzeige-Abmahnung-Festnahme-Schiene zurückgreifen? Wir alle sind aufgerufen, unsere Phantasie und das Denken in Alternativen bei derartigen Einsätzen anzuregen. Dies könnte nicht zuletzt zu einer Neuordnung des Berufsbildes auch bei der Bevölkerung und zu einer weiteren Professionalisierung unseres Berufsstandes führen. Und damit zu einer entscheidenden Verbesserung des Kontakts zur Bevölkerung. Denn letztlich kann das Produkt Sicherheit nicht von den Behörden und Organen allein, sondern nur in enger Verbindung mit den Bürgern hergestellt werden." Das neue Motto lautet: „Sicherheit mit Bürgerbeteiligung", so Mahrer; genau dies sind die Punkte, wo die Polizei als Institution mit ihrer „hoheitlichen" und militärischen Tradition bricht, d. h. ein *eigenes* professionelles, „selbstreflexives" (Narr) Verständnis für die heutigen Realitäten entwickelt oder – systemtheoretisch gesprochen: Erst ein bewußt gepflegtes Projekt der Selbstbeschreibung ermöglicht einen konstruktiven Umgang mit Problemen in den Beziehungen zur Umwelt.

216 Etwas besser stehen vielleicht die Chancen bei der Bekämpfung der „internationalen Kriminalität", insbesondere innerhalb der EU wurde die Kriminalitätsbekämpfung längst zu einem „innenpolitischen Problem der Union", siehe die Literatur in der Einleitung.

217 *Martin van Creveld 1999:* Aufstieg und Untergang des Staates. München: Gerling Akademie Verlag, S. 444 f.: Schon 1972 verfügten in den USA die privaten Sicherheitsunternehmen über doppelt so viele Beschäftige und das anderthalbfache „Budget" wie sämtliche lokalen, staatlichen und bundesweiten Polizeikräfte zusammen. Daraus auf eine generelle Erosion der Ordnungsmacht des Staates zu schließen, wie Creveld, erscheint aber doch weit überzogen; das Problem sind ja nicht die privaten Sicherheitsdienste, sondern die enormen Mengen von Schußwaffen im Privatbesitz.

chen für das hohe Gewaltniveau darstellt – ein Circulus vitiosus, der von den Waffengegnern bislang nicht hat unterbrochen werden können[218].

Zweitens, wegen des weitverbreiteten Waffenbesitzes kam man in den USA relativ spät überhaupt auf die Idee, Polizeien einzurichten. Der Zentralstaat tat im 19. Jahrhundert in dieser Richtung praktisch überhaupt nichts[219]; die Initiative lag fast ausschließlich bei den Kommunen. Als man in der 2. Hälfte des 19. Jahrhunderts in den rasch wachsenden Städten Polizeien einzurichten begann, war das berüchtigte „spoils system" der amerikanischen Parteien bereits fest etabliert[220]. Wie die übrige Verwaltung galt auch die Polizei als einseitig, parteilich, korrupt und wenig vertrauenswürdig. Dem amerikanischen Polizisten fehlt z. T. heute noch das Image eines Repräsentanten des Staates für „law enforcement". „Korrupte Polizei" bzw. die Kehrseite der Medaille, der Zivilist als unerschrockener Kämpfer gegen Gewaltverbrechen – man denke an „Dirty Harry" –, sind ja nach wie vor beliebte Genres Hollywoods.

Die polyglotten Großstädte mit den ethnisch mehr oder weniger homogenen Stadtteilen sowie mit den je eigenen informellen Rechtsauffassungen (in Little Italy oder in Chinatown) standen überdies einem abstrakten *law enforcement* europäischen Stils im Wege; das ist richtig. Auch hat man in den USA die Bedeutung von Ordnungspolitik[221] für die Sicherheitsproblematik lange Zeit übersehen: Stadtteile mit verfallender Bausubstanz, vernachlässigten „öffentlichen Räumen" (Straßen, Plätzen, Parkanlagen, öffentliche Verkehrsmittel, Telephone, Toiletten etc.), fehlende Sanktionen für Akte von Vandalismus, fehlendes Freizeitangebot für Jugendliche, mangelhafte Kontrolle der Drogenszenen, die halbherzige Einstellung des So-

---

218 Ein solcher Circulus vitiosus könnte sich im Prinzip auch in den europäischen Ländern einspielen – wir sahen ja, daß es mit der Präventionsfähigkeit des Staates im Bereich der Gewaltkriminalität nicht gut bestellt ist –, aber hier fehlt doch der legitimatorisch wichtige Hintergrund des „wilden Westens", an welche die Waffenlobby (im weitesten Sinn) in den USA anschließen kann.

219 *Stephen Skowronek 1982:* Building a New American State, a. a. O., S. 3 f., spricht davon, der typische Amerikaner habe „no sense of the state" gehabt; das Fehlen einer zentralstaatlich organisierten Polizei hat sicherlich dazu beigetragen.

220 Siehe dazu und zum folgenden *Bruce Smith 1960:* Police Systems in den United States. Sec. Rev. Ed. New York: Harper and Row; *James Q. Wilson 1978:* Varieties of Police Behavior. Cambridge, Mass./London: Harvard Univ. Press.

221 Jede soziale Ordnung beruhe letztlich auf Gewalt, so die These von *Bernhard Waldenfels 1991:* Limits of Legitimation and the Question of Violence. In: James B. Brady/Newton Garver (Hrsg.), Justice, Law, and Violence. Philadelphia: Temple Univ. Press, S. 99–111; auf Gewalt deshalb, weil jede Ordnung bestimmte „Ansprüche" ein-, andere ausschließe; dieses Ausschließen sei aber, so Waldenfels, letztlich nicht legitimierbar, deshalb der Bezug zur Gewalt; die im folgenden Text genannten „Ansprüche" auf Vandalismus, auf Verwahrlosung der eigenen Kinder, auf Vergewaltigung etc. werden von der geltenden gesellschaftlichen Ordnung in der Tat „ausgeschlossen", dieser Ausschluß beruht aber nicht auf Gewalt, sondern auf „normativen Erwartungen", egal, ob diese nun rechtlich normiert sind oder nicht.

zial- und Wohlfahrtsstaates auf die Armutsproblematik, soziale Konflikte aus „Rassendiskriminierung“, Instabilität der Kernfamilien (einschließlich der Verwahrlosung von Kindern und Jugendlichen, mit steigenden Zahlen für Analphabetismus) etc. – all das wird heute in die Diskussion um „crime prevention“ einbezogen[222]. Es fehlte in den USA aber auch über längere Zeit eine konsequente Institutionspolitik für die Polizei; wichtig waren: die Herauslösung der Polizeien aus den Patronage-Klientel-Netzwerken lokaler Parteibosse, größere Autonomie der Polizeiapparate bei gleichzeitiger Verstärkung von Kontrollen, bessere Ausbildung und Bezahlung, psychologische Betreuung des Personals, Abbau von Belastungen aus internem „paperwork“, Verringerung der Zahl der hierarchischen Dienstränge, also Maßnahmen zur Rationalisierung des Dienstbetriebes.

Der preußischen Polizei des 19. Jahrhunderts wurde nachgesagt, sie sei ausgerüstet wie für einen Krieg; heute gilt dies wohl eher für die amerikanische Polizei. Der fast unbewaffnete Bobby Londons würde in den Großstädten der USA innerhalb weniger Tage von den Straßen verschwinden – würde von den Gangsterbanden kurzerhand „gekidnappt“. Umgekehrt würde der schwer bewaffnete, martialisch auftretende, mißtrauische Polizist der USA bei der Bevölkerung Großbritanniens wohl einen Sturm der Entrüstung auslösen. – Dies zeigt, daß es kein generalisierbares Modell für *die* Polizei gibt. Im allgemeinen braucht die Polizei als Institution des Staates eine relativ starke soziale Distanz zum gesamten gesellschaftlichen Umfeld, wenn sie nicht durch „Beziehungen“ korrumpiert werden soll. Nur so kann sie auch bei sozialen Konflikten „autoritativ“ auftreten bzw. „pazifierend“ intervenieren. Im modernen Staat hat die Polizei und zwar *nur* die Polizei das Recht, auf das staatliche Monopol der legitimen physischen Gewaltsamkeit zuzugreifen. In einem geordneten Rechtsstaat[223] geschieht dies relativ selten, weil die *Androhung* von Gewalt in der Regel genügt. Auf der anderen Seite braucht die Polizei „gute Beziehungen“ zum Bürger, weil anders die Informationen nicht zu haben sind, welche die Polizei bei Aufklärung von Verbrechen bzw. gerade auch auf dem Gebiet der Kriminalitätsprävention effektiv macht. Die amerikanischen Polizeien hatten zu wenig soziale Distanz (es fehlte „insulation“), folglich das hohe Niveau der Korruption, aber auch die Erfahrungen aus den Ansätzen des „community policing“ zeigen, daß auch eine nichtkorrupte „Polizei des Stadtviertels“ wegen fehlender sozialer Distanz wenig effektiv sein könnte; sie würde über kurz oder lang in „Sozialarbeit“ abgleiten. Auf der anderen Seite haben die Polizeien der meisten europäischen Länder zuviel soziale Distanz – ein Vermächtnis aus ihrer militaristischen Herkunft, bestehen also gestörte Kommunikationsbeziehungen zwi-

---

222 *Lynn A. Curtis 1985:* Neighborhood, Family, and Employment: Toward a New Public Policy against Violence. In: Ders. (Hrsg.), American Violence and Public Policy. New Haven/London: Yale Univ. Press, S. 205–224; *Franklin E. Zimring/Gordon Hawkins 1997:* Crime Is Not the Problem. Lethal Violence in America. New York/Oxford: Oxford Univ. Press, insbes. S. 185 ff. „strategies of prevention“.

223 Siehe auch die Beiträge in *Erhard Denninger/Klaus Lüderssen 1978 (Hrsg.):* Polizei und Strafprozeß im demokratischen Rechtsstaat. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

schen Bürgern und Polizei. – Die „Polizei der Zukunft“ müsse aber beide Wegen gehen, so Bayley[224]; dafür geeignete Strategien zu entwickeln, sei die Aufgabe des „Polizeimanagements“, also der höheren Polizeidienststellen in Kooperation mit den politischen Führungen der Innenministerien. Ein solches „Polizeimanagement“ zur Steigerung der Effizienz und Effektivität der Polizeikräfte vor Ort fehle aber noch weithin. Vielleicht ist dies der wichtigste Aspekt für künftige Reformen im Sinne einer Institutionspolitik für die Polizei.

---

224 *David H. Bayley 1994:* Police for the Future. New York/Oxford: Oxford Univ. Press, Chap. 8: „A Blueprint for the Future“, S. 143 ff.

KAPITEL 5

Die Institutionen des Staates II: Steuern und Finanzen

Ohne eine *dauerhafte* Ressourcenbasis ist Staatlichkeit der Politik unmöglich. Steuern sind zwar nicht die einzige, aber doch die weitaus wichtigste Form der Finanzierung des modernen Staates. Trotz der Schwierigkeit zu definieren, was Steuern sind, versteht man gemeinhin darunter eine *einseitig, also hoheitlich verfügte, regelmäßige Abgabe in gesetzlich festgelegter Höhe, ohne daß daran die Erwartung einer bestimmten Gegenleistung geknüpft werden dürfte*[1]. Obwohl der moderne Staat ohne die Kontinuierlichkeit der Ressourcen auf der Basis von Steuern nicht

---

1 *Jörn Ipsen 1996:* Staatsrecht I. Neuwied/Berlin: Luchterhand, 8. Aufl., S. 192, wo auf Paragraph 3 der deutschen Abgabenordnung verwiesen wird, und dort heißt es: „Steuern sind Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft; die Erzielung von Einnahmen kann Nebenzweck sein. Zölle und Abschöpfungen sind Steuern im Sinne dieses Gesetzes." Steuern sind sodann von Gebühren und Beiträgen zu unterscheiden, bei denen für eine *bestimmte* Gegenleistung bezahlt wird. – Zum Steuer*begriff* siehe auch *Paul Kirchhof 1990:* Staatliche Einnahmen. In: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. IV: Finanzverfassung – Bundesstaatliche Ordnung. Heidelberg: C. F. Müller, S. 87–234, hier insbes. S. 110: „Die staatsrechtliche Eigenart einer Steuerfinanzierung liegt in einer Finanzverfassung, die den Staat in keinerlei Abhängigkeit bringt und mit keinen Rechtspflichten belastet. Das Steueraufkommen enthält eine Blankettbefähigung für finanzstaatliches Handeln, das zur Entscheidung des Haushaltsgesetzgebers gestellt ist und lediglich den im Grundgesetz vorgeschriebenen staatsrechtlichen Bindungen unterliegt. Die Steuer ist eine zur Finanzausstattung der öffentlichen Hand hoheitlich auferlegte Geldzahlungslast, die der Schuldner wegen seiner Zahlungsfähigkeit zu tragen hat." Siehe auch die Definition von *K. Th. Eheberg 1911:* Steuer. In: Handwörterbuch der Staatswissenschaften, Bd. 7, S. 945–1002, hier S. 945: „Die Steuern gehören zu den Abgaben und lassen sich definieren als die *zum Zweck der Befriedigung von Gemeinschaftsbedürfnissen kraft öffentlicher Autorität angeordneten Zahlungen an den Staat und die übrigen öffentlichen Körperschaften*" (Hervorhebung im Original); vgl. *Werner Ehrlicher 1989:* Steuer. In: Staatslexikon: Recht – Wirtschaft – Gesellschaft, hrsg. v. der Görresgesell., 7. Aufl., Bd. 5, Sp. 294–309. Oder siehe *Fritz Karl Mann 1977:* Abriß einer Geschichte der Finanzwissenschaft. In: Fritz Neumark (Hrsg.), Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. I.; J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, S. 78–98 zu den Steuerbegriffen und Steuertheorien. Merkwürdigerweise fehlt im Steuerbegriff häufig das Merkmal der

existieren könnte, werden weder Steuern noch Finanzen als ein Begriffsmerkmal des Staates verstanden, sondern als eine nur „tatsächliche“ Voraussetzung behandelt: „In der Wirklichkeit des modernen Staates ist aber diese Voraussetzung für ihn genau so wenig verzichtbar wie ein Begriffsmerkmal. Einen Staat ohne Finanzwesen gibt es nicht, er wäre nicht lebensfähig.“[2]

Im Prinzip sind Steuern keineswegs eine moderne Erfindung. Kaiser Augustus verfügte im Jahre 6 n. Chr. die Abhaltung eines allgemeinen Zensus zum Zwecke der Neuordnung des Steuerwesens und der Staatsfinanzen des Römischen Reiches, so z. B. in der Provinz Judäa, wie wir aus dem Weihnachtsevangelium des Lukas wissen: „Der Provinzialzensus bildete die Grundlage für die direkte Besteuerung der Untertanen. Jeder Familienvater war verpflichtet, alle Personen seines Haushalts sowie sein ganzes mobiles und immobiles Vermögen den lokalen Beauftragten des römischen Statthalters anzugeben.“[3] Die römische Steuer der „klassischen“ Kaiserzeit bestand aus einer Kombination von Kopfsteuer und Einkommenssteuer

---

Regelmäßigkeit der Zahlung, obwohl ohne dieses Merkmal die Steuer von anderen Formen von „Abgaben“ kaum abgrenzbar ist. Gerade die Regelmäßigkeit ist es jedoch, welche dem Staat die *Kontinuierlichkeit* der Ressourcenbasis sichert. Zölle und Abschöpfungen wären nach unserer Definition keine Steuern, sondern andere Formen staatlicher Einnahmen, von denen es ja ohnehin zahlreiche, noch zu diskutierende gibt.

2 *Klaus Vogel 1987:* Der Finanz- und Steuerstaat. In: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. IV, a. a. O., S. 1151–1186, hier zit. S. 1152. – In der Systemtheorie von Luhmann sind Steuern eine der Formen von *struktureller Kopplung*, hier zwischen dem Wirtschaftssystem und dem politischen System: „Die Kopplung von Politik und Wirtschaft wird in erster Linie durch Steuern und Abgaben erreicht. Das ändert nichts daran, daß alle Verfügung über Geld als Zahlung in der Wirtschaft stattfindet. Aber die Verfügung kann politisch konditioniert und in diesem Fall nicht an Profit ausgerichtet werden. Wofür das Staatsbudget verwendet wird, ist dann eine politische Frage, und wenn viel (oder wenig) Geld zur Verfügung steht, irritiert das die Politik. Aber Geldverwendung selbst unterliegt den Marktgesetzen des Wirtschaftssystems (nichts ist deshalb billiger oder teurer, weil es mit Steuergeld gekauft wird), und es hat erhebliche Konsequenzen für die strukturelle Entwicklung des Wirtschaftssystems, wenn der ‚Staatsanteil‘ am Geldumlauf zunimmt.“ So *Niklas Luhmann 1997:* Die Gesellschaft der Gesellschaft. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 781.

3 *Klaus Bringmann 1986:* Steuern und Fremdherrschaft. Judäa zur Zeit Jesu. In: Uwe Schultz (Hrsg.), Mit dem Zehnten fing es an. Eine Kulturgeschichte der Steuer. München: Beck, S. 51–63, hier S. 52 f.; siehe im selben Sammelband auch die Beiträge von *Christian Meier 1986:* Wie die Athener ihr Gemeinwesen finanzierten. Die Anfänge der Steuerpolitik in der griechischen Antike, S. 25–37, und *Dietwulf Baatz 1986:* „Gebt dem Kaiser, was des Kaisers ist“. Steuern im Römerreich, S. 38–50; informativ auch der Art. Finanzen von *K. Th. Eheberg/Ed. Meyer/H. Dessau/O. Schwarz 1909:* Finanzen. In: Handwörterbuch der Staatswissenschaften, Bd. IV, 3. Aufl., Jena: Gustav Fischer, S. 134–146 „Griechische Finanzen“ (Ed. Meyer), S. 146–152 „Finanzen des alten Rom“ (H. Dessau), sowie *Karl Häuser 1977:* Abriß der geschichtlichen Entwicklung der öffentlichen Finanzwirtschaft. In: Fritz Neumark (Hrsg.), Handbuch, Bd. I, a. a. O., S. 4–51.

aus landwirtschaftlich genutztem Grund und Boden, für welche es gesonderte Formulare gab. Die Steuererklärung („professio“) verstanden die römischen Steuerbeamten als eine Art „Bemessungsgrundlage“, der Steuer*satz* war offenbar nicht reichseinheitlich geregelt, sondern variierte von Provinz zu Provinz, betrug jedoch mindestens 10 %. Daneben gab es eine Reihe *indirekter* Steuern – lokale Wegezölle, Marktabgaben in den Städten sowie Konsumsteuern, deren Einhebung an sog. Steuerpächter gegen eine im voraus zu bezahlende Pauschale vergeben wurde. Das Steuersystem ersetzte die oft extreme Ausbeutung der Provinzen durch die Feldherrn, deren Söldnerheere sich von den eroberten Regionen selbst versorgten (Kriegsbeute: „Wehe den Besiegten!“), sowie den anschließenden Tributzahlungen. Die Steuerreformen des Augustus trugen wesentlich dazu bei, daß sich die Provinzen wieder wirtschaftlich erholten, es gab unter den *Procuratoren* (den Chefs der römischen Steuerbehörden) weniger Willkür für die Untertanen, ein relativ geordnetes Geldwesen, insgesamt bessere Verwaltung etc., was auch in den Provinzen bis zur Mitte des 3. Jahrhunderts eine Blütezeit des Wohlstands ermöglichte. Danach glitt der Staatsapparat immer mehr aus den Fugen, inflatorische Störungen der Wirtschaft untergruben die Steuerbasis des Staates, und um diesen zu entgehen, ging der Staat schließlich wieder dazu über, die Steuern in Naturalien einzuheben – nichts veranschaulicht mehr als dieser Rückgriff auf die Naturalwirtschaft den unaufhaltsamen Niedergang dieses mächtigen Reiches.

Das europäische Mittelalter kennt Steuern[4] im o. g. Sinn nicht, und auch die spätmittelalterlichen Stände vertraten überall den Grundsatz, der König oder Fürst habe primär mit seinem eigenen Einkommen (aus Domänenbesitz und Regalien) das Auslangen zu finden. Die Stände gewährten „Aushilfen“ im Falle einer *necessitas*, aber keine Steuern, gegen deren Einführung sie sich ja auf das energischste zur Wehr setzen – schon deshalb muß man wohl eher von einer Stände*organisation* sprechen, nicht von einem Stände*staat*[5], und deshalb ist es auch fast immer irreführend, wenn man liest, die Stände hätten ein Steuerbewilligungsrecht besessen[6]. Wie wenig Ahnung man von „Steuern“ hatte, kann man z. B. deutlich noch an Bodin erkennen, der zwar den altrömischen Spruch *pecunia nervus rerum* wieder in Umlauf setzt, Steuern jedoch nur in Ausnahmefällen (sic!) für zulässig erklärt, was dem Begriff widerspricht,

---

4 *John Haldon 1993:* The State and the Tributary Mode of Production. London/New York: Verso, insbes. S. 203 ff. zum fränkischen Reich, allerdings mit einem anderen, (neo-)marxistischen Ansatz und einem zu weit gefaßten Staatsbegriff. Dennoch sind die Ausführungen zum byzantinischen, ottomanischen und indischen Reich der Mogulen materialreich und interessant.

5 Anders dagegen *Gianfranco Poggi 1978:* The Development of the Modern State. Stanford, Cal.: Stanford Univ. Press, S. 36–59, allerdings ohnhin im Anschluß an die ältere deutsche Staatslehre.

6 In *Hannes Wimmer 1996:* Evolution der Politik, a. a. O., habe ich die Ständeorganisation des Hoch- und Spätmittelalters als Resultat eines evolutionären Prozesses der *politischen Zentralisierung* gedeutet, an welche die Entstehung des modernen Staates *anschließen* konnte. Der Ständeorganisation fehlten fast alle Merkmale von *institutionalisierter Staatlichkeit* im Sinne des hier gewählten „institutionentheoretischen Ansatzes“.

wenn man unter Steuern eine *regelmäßige* Abgabe versteht. Bodin schreibt: „Es gibt sieben Möglichkeiten, eine finanzielle Basis für den Staat zu erstellen: 1. Domäneneinkünfte, 2. die Einkünfte aus Eroberung von Feindesland, 3. Schenkungen von Fremden, 4. Tributzahlungen von Verbündeten, 5. Einnahmen aus dem Handel, 6. Einfuhr- und Ausfuhrzölle, 7. Steuereinnahmen. [...] Zur siebten Möglichkeit staatlicher Einkunftspolitik, die die Untertanen direkt berührt, sollte erst gegriffen werden, wenn alle anderen Mittel versagt haben und eine Zwangslage es erforderlich macht, für den Staat zu sorgen. In diesem Fall, wenn Schutz und Verteidigung des einzelnen von der Bewahrung des Ganzen abhängen, ist es gerechtfertigt, daß jeder mit Steuern und Auflagen belastet wird."[7]

Selbst die meisten Kameralisten[8] des 18. Jahrhunderts haben eine allgemeine Steuer*pflicht* noch nicht anerkannt bzw. als Dauereinrichtung abgelehnt: „Für den an Steuern gewöhnten, nachlebenden Betrachter erscheint es etwas merkwürdig, wie Juristen, Kameralisten und Öffentlichkeit mit solcher Hartnäckigkeit an einem Theorem festhalten konnten, das von der Praxis längst widerlegt, mindestens überholt war."[9] Wesentlich weiter entwickelt war das Steu-

---

7 *Jean Bodin 1583/1976:* Über den Staat, Buch VI., 2. Kap., S. 102; Bodin vertritt hier den typischen Standpunkt der Stände, welcher dem des modernen Staatsinteresses geradewegs entgegengesetzt ist. Die Stände des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation haben dem Kaiser jegliche Zustimmung für eine Reichssteuer verweigert – sieht man vom „gemeinen Pfennig" einmal ab, der ohnehin fast nichts einbrachte, die „Matrikularbeiträge" sind nur wichtig wegen der späteren Wiederbelebung bei der Reichsgründung 1870/71, im alten Reich waren sie wie der „Kammerzieler" zweckgebunden, und daher blieb dem Kaiser nichts übrig. Wegen der fehlenden finanziellen Grundlage konnte es auch kein Reichsheer geben – beides Anzeichen für die Unstaatlichkeit des Reiches. Folglich haben wir uns mit dem Reich nicht weiter zu beschäftigen. Aber auch die Territorialfürsten des 16. Jahrhunderts lebten noch weitgehend von domanialwirtschaftlichen Erträgen, Regaleinkünften – sofern sie zu solchen berechtigt waren und von „Bittsteuern", also einmaligen, durch außerordentliche Belastungen begründeten Zahlungen, z. B. für Kreuzzug, Krieg, Lösegeld nach Gefangenschaft des Fürsten, Verheiratung einer Tochter oder Ritterschlag des Sohnes etc. Die Begründungen wurden immer weiter ausgedehnt und zuletzt ging es eigentlich nur mehr um die Schuldentilgung für den fürstlichen Oikos. Deshalb können wir den Begriff der Steuer hierfür nicht verwenden, denn es handelt sich um *einmalige* Ereignisse, um irgendwie begründete *Abgaben;* es ist auch im englischen Sprachraum nicht immer eindeutig, „revenues" von „taxes" zu unterscheiden, siehe *Margaret Levi 1988:* Of Rule and Revenue. Berkeley/Los Angeles/London: Univ. of Cal. Press; eine scharfe Unterscheidung von „Abgaben" und „Steuern" fehlt auch bei *Karl Bosl 1994:* Schutz und Schirm, Rat und Hilfe als Voraussetzung von Steuer, Abgabe und Dienst im Mittelalter. In: Eckart Schremmer (Hrsg.), Steuern, Abgaben und Dienste vom Mittelalter bis zur Gegenwart. Beiheft der Vierteljahresschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte Nr. 114. Stuttgart: Franz Steiner, S. 43–52.

8 *Hermann Schulz 1982:* Das System und die Prinzipien der Einkünfte im werdenden Staat der Neuzeit. Berlin: Duncker & Humblot.

9 *Ernst Klein 1976:* Geschichte der öffentlichen Finanzen in Deutschland (1500–1870). Wiesbaden: Franz Steiner, S. 79.

erwesen in den *Städten*, welche auf diesem Gebiet gegenüber den Territorialherrn einen Vorsprung von Jahrhunderten hatten. Hier konnte die *Idee der Steuerpflicht*[10] zuerst breiteren Raum gewinnen, und hier werden auch zuerst Steuern im engeren Sinne erhoben, während ringsum noch feudale Zinsen und Abgaben bezahlt werden[11]. Dennoch, die meisten Städte waren der „geopolitischen Dynamik" des 16. und 17. Jahrhunderts nicht gewachsen und sind aus diesem Grunde als souveräne politische Gebilde untergegangen[12] bzw. wurden den entstehenden Territorialstaaten als „Kommunen" einverleibt. Geldwirtschaft und Steuerwesen genügten für die Konstitution des modernen Staates eben nicht.

Der moderne Staat entsteht aus der Überwindung der Krise vormoderner Herrschaftsstrukturen. Die wichtigste Erscheinungsform dieser Krise war die Eskalation der physischen Gewalt im 16. und 17. Jahrhundert, deren Ursachen wir im wesentlichen auf das Problem der sog. „feudalen Anarchie" reduziert haben[13]. Welche z. T. katastrophalen Ausmaße diese Krise in manchen Regionen annahm, haben wir am Beispiel der „Fehden" und „Landsknechtherrschaften" schon diskutiert. Im folgenden geht es um die *ökonomische* Seite dieses Prozesses[14].

---

10 Vgl. die instruktive Fallstudie von *Karl Schmuki 1988:* Steuern und Staatsfinanzen. – Die bürgerliche Vermögenssteuer in Schaffhausen im 16. und 17. Jahrhundert. Zürich: Chronos Verlag, S. 79 ff. zur Steuerpflicht; problematisch allerdings die Verwendung des Staatsbegriffs im Zusammenhang mit der magistratischen Ratsverwaltung des „Seckelmeisters"; wir würden hier eher von protostaatlichen Strukturen sprechen.

11 *K. Th. v. Eheberg/Ed. Meyer/H. Dessau/O. Schwarz 1909:* Art. Finanzen. In: Handwörterbuch, Bd. IV, S. 162.; siehe auch die instruktiven Darstellungen zu den Finanzen der Stadt Nürnberg 1431–1440 auf S. 164 f.: Die größten Posten der Ausgaben betreffen die „Schuldzinsen", die Kosten für „die bewaffnete Macht einschließlich von Zahlungen für Kriegszüge" sowie für das Bauwesen, wobei es auch hier um Befestigungen gegangen sein dürfte. „Die Sicherung für die Selbständigkeit der Stadt" verschlingt 80 bis 90 % der Ausgaben. Die Einnahmen aus Steuern schwanken, auch die Gestaltung des Steuerwesens: es gibt eine Vermögenssteuer, einen „Herdschilling", Grundzinse, Häuserrenten, Erbleihegefälle und eine große Zahl an Aufwands- und Verbrauchssteuern – vor allem Getränkesteuern; schließlich Zölle. Trotzdem ist die Stadt Jahr für Jahr gezwungen, neue Anleihen aufzunehmen, also Schulden zu machen. Siehe auch *Georg Droege 1983:* Die Stellung der Städte. In: G. A. Jeserich/Hans Pohl/Georg-Christoph von Unruh (Hrsg.), Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. 1, DVA, Stuttgart, S. 177–193; zu Florenz als Beispiel für die italienischen Stadtstaaten siehe *Anthony Molho 1995:* The State and Public Finance: A Hypothesis Based on the History of Late Medieval Florence. In: Julius Kirschner (Hrsg.), The Origins of the State in Italy, 1300–1600. Chicago/London: The Univ. of Chicago Press, S. 97–135.

12 *Hendrik Struyt 1994:* The Souvereign State and Its Competitors. Princeton, NJ: Princeton Univ. Press, zu den italienischen Stadtstaaten und den Städtebünden im Norden.

13 *Norbert Elias 1976:* Über den Prozeß der Zivilisation, Bd. 2, S. 134 zu den „Ausscheidungskämpfen" dieser Zeit.

14 Für eine frühe Diskussion siehe *Frederic C. Lane 1958:* Economic Consequence of Organized Violence. In: The Journal of Economic History XVIII: 401–417, insbes. S. 408: „Reduction in the

Zum einen übersteigen die *Kosten* der Kriege bei weitem die Finanzkraft der kriegführenden Fürsten[15] und Städte zu einer „unending runaway fiscal crisis"[16], also zu einer unendlichen Finanzknappheit der Kassen, welcher die Akteure zuerst durch Kreditaufnahmen zu begegnen suchten, aber diese Strategie verlagerte das Problem nur in die nächste Zukunft[17]; unbezahlbare Kriegskosten fielen in der zur Gegenwart gewordenen Zukunft weiter an, und nun kamen die Kosten aus der Verschuldung hinzu!

Auswege aus dieser Verschuldungskrise waren nicht in Sicht. Die um ihre Freiheit und politische Unabhängigkeit kämpfenden Städte haben militärisch auch deshalb verloren, weil die Kosten der Kriegführung für die Bürger untragbar geworden waren (Ausnahme: die niederländischen Städte). Die Könige und territorialen Fürsten lebten – ökonomisch gesehen – noch immer auf einer feudalen Grundlage, nämlich der Ausbeutung ihrer Domänen und Herrschaftsrechte. Diese Einnahmen reichten gerade für eine bescheidene Hofhaltung, für „conspicuous consumption" so mancher Fürsten schon nicht mehr. Kriege, welche täglich enorme Summen verschlangen, konnten aus der „Hofkammer" allein nicht mehr bezahlt werden. Manchmal halfen die Stände und übernahmen die Schulden; nicht selten aber griffen die Fürsten zu unredlichen Mitteln: berühmt-berüchtigt wurde z. B. die schamlose Ausnutzung des Judenregals. Die Juden standen seit alters her unter dem besonderen Schutz des

---

costs of producing protection freed resources for other uses, whether or not the price was reduced" und dies sei „a large difference" zur Herrschaft der Warlords. Manche spätmittelalterlichen Handelsunternehmen konnten – aus welchen Gründen auch immer – ihre Kosten für Sicherheit senken und Extraprofite erwirtschaften, welche Lane „protection rents" nennt.

15 *Michael Mann 1991:* Geschichte der Macht, Bd. 2. Frankfurt/New York. Campus, zum Zusammenhang zwischen Staatsausgaben und Kriegführung: „Die Staatsfinanzen wurden tatsächlich durch die Kriege mit fremden Mächten bestimmt. Mit zunehmender Professionalisierung des Kriegshandwerks und der Schaffung stehender Heere wuchs der Staat sowohl in seinem Gesamtumfang als (vermutlich) auch in Relation zu seiner ‚Zivilgesellschaft'. Jeder neue Krieg führte zu einer Ausweitung des Staates, die in zwei Etappen vor sich ging: In der ersten Phase waren es die Militärausgaben, auf die und in denen er sich auswirkte, in der zweiten, sozusagen im Sinne eines Verzögerungseffektes, die Schuldenrückzahlung. Bisher sind die Funktionen dieses Staates – ... – in überwältigendem Maße militärische Funktionen. Andere Funktionen, die er auch erfüllt, leiten sich überwiegend aus seinen kriegerischen Aktivitäten her", so Mann S. 376 f. Siehe auch *I. A. A. Thompson 1995:* „Money, Money, and Yet More Money!" Finance, the Fiscal-State, and the Military Revolution: Spain 1500–1650. In: Clifford J. Rogers (Hrsg.), The Military Revolution Debate. Boulder/San Francisco/Oxford: Westview Press, S. 273–298.

16 *Douglass C. North/Robert Paul Thomas 1973:* The Rise of the Western World. – A New Economic History. Cambridge/New York: Cambridge Univ. Press, S. 95.

17 *Charles Tilly 1992:* Coercion, Capital, and European States, AD 990–1991. Cambridge/Oxford: Blackwell, sieht jedoch gerade in der Chance, zu Krediten zu kommen, den entscheidenden Unterschied zwischen dem „kapitalintensiven Weg der Modernisierung" in den westlichen Ländern Europas im Vergleich zum „arbeitsrepressiven Weg" der östlichen Länder.

Königs/Fürsten, der dafür bestimmte Abgaben verlangte und erhielt. Die Könige von Spanien und England haben den Juden praktisch alles weggenommen und, als nichts mehr zu holen war, sie vertrieben. Die Fürsten in den deutschen Landen waren auch ohne Vertreibung nicht viel besser[18].

Oft haben die Fürsten ihre Schulden schlicht und einfach nicht bezahlt und auf diese Weise große Handelshäuser ruiniert[19]. Besonders schlimm war die Situation offenbar in Spanien, wo Konfiskationen immer häufiger wurden; Olivares ließ den spanischen Handelsfirmen ausrichten, er stehe auf dem Standpunkt, daß letztlich ohnehin alles der Krone gehöre: „As the Crown's financial difficulties increased, seizure, confiscation, or the unilateral alteration of contracts were recurrent phenomena which ultimately affected every group engaged in commerce or industry as well as agriculture. As a consequence people were driven out of productive pursuits. As no property right was secure, economic retardation was the inevitable consequence."[20]

Genau in dieser Willkür im Umgang mit dem Eigentum der Untertanen sehen Jones, North und Thomas und andere Ökonomen das Grundübel in den Großreichen Chinas, der Mogulen in Indien und der Ottomanen im Vorderen Orient. Wenn man nach einer Erklärung dafür sucht, warum Europa wohlhabend und reich geworden ist, die o. g. Regionen dagegen nicht, so habe das mit zwei ökonomischen Kernproblemen zu tun: Erstens, den *property rights*, also mit der Sicherheit des Eigentums; zweitens, den *transaction costs*[21], d. h. den Kosten für Aufwendungen, die für die *Organisation* wirtschaftlicher Transaktionen erforderlich sind. Abgesehen von etwas günstigeren ökologischen Rahmenbedingungen habe Europa im Vergleich zu den o. g. Regionen *keine* besseren Startbedingungen gehabt. Das Hauptproblem sei vielmehr gewesen, daß die Großreiche von China bis zum östlichen Mittelmeer „po-

---

18 *Barbara Suchy 1986:* Vom „Güldenen Opferpfennig" bis zur „Judenvermögensabgabe". Tausend Jahre Judensteuer. In: Uwe Schultz (Hrsg.), Mit dem Zehnten fing es an, a. a. O., S. 114–129; siehe auch *Eheberg et al. 1909*, a. a. O., S. 157.

19 Karl V. und Philipp II. ruinierten die Fugger; siehe auch *Ernst Klein 1974:* Geschichte der öffentlichen Finanzen in Deutschland (1500–1870). Wiesbaden: Franz Steiner Verlag, S. 25 für Leopold I. von Österreich, der den Bankier Samuel Oppenheimer in den Ruin und Tod getrieben hat. Im Geschäft mit den „Warlords" dieser Zeit gab es natürlich Gewinner *und* Verlierer, siehe *Frank Tallett 1992:* War and Society in Early Modern Europe, 1495–1715. London/New York: Routledge, S. 168–187.

20 *Douglass C. North/Robert Paul Thomas 1973:* The Rise of the Western World, a. a. O., S. 131.

21 *North/Thomas 1973*, The Rise of the Western World, a. a. O.: „The transfer of goods between economic units requires the provision of information about the opportunities for exchange or *search costs*, the negotiation of the terms of the exchange *negotiation costs* – and determining procedures for enforcing the contract *enforcement costs*. The costs of providing all the services involved are called here *transaction costs*" (Hervorhebungen im Original), ebenda.

litically embedded economies" gewesen seien: „The Ottoman, Mughal and Manchu systems were all alien, imposed military despotisms: revenue pumps."[22]

> The historical problem of development is that all economies were politically embedded. Whatever their cultural virtues, the Asian empires never overcame for long enough the liabilities of the negative decisions at the top, the lack of incentive for those who held power to invent or innovate anything productive, and the disincentive for those without power to risk setting up productive plant. Where life expectancies were low, planning horizons were in any case short.[23]

Das *Wunder der europäischen Geschichte* beruhte weniger auf besonders dynamischen Faktoren als auf der Beseitigung von *Hindernissen* für lang anhaltendes Wirtschaftswachstum: „European, and Western, man came to expect security, order and services undreamed of by his medieval forebears or the rest of mankind."[24] Auf die Entstehung dessen, was Jones den *service state* nennt, kommen wir im nächsten Kapitel im Zusammenhang mit dem „Verwaltungsstaat" zurück. Hier interessieren uns in erster Linie die beiden o. g. Aspekte der Sicherung des Eigentums durch den Staat[25] und der Senkung der Transaktionskosten sowie die Frage, wie dieselben mit dem Steuerwesen in Verbindung stehen.

---

22 *E. L. Jones 1987:* The European Miracle. Cambridge u. a.: Cambridge Univ. Press, Sec. Ed., S. 229. Vgl. *John A. Hall 1989:* States and Societies: The Miracle in Comparative Perspective. In: Jean Baechler/John A. Hall/Michael Mann (Hrsg.), Europe and the Rise of Capitalism. Oxford: Basil Blackwell, S. 20–38.

23 *E. L. Jones 1987:* The European Miracle. Cambridge/New York/Melbourne: Cambridge Univ. Press, Sec. Ed., S. 232.

24 *E. L. Jones 1987:* The European Miracle, a. a. O., S. 237.

25 Für eine *ökonomische* Definition des Staates siehe *Douglass C. North 1981:* Structure and Change in Economic History. New York/London: W. W. Norton and Comp., S. 21: „For the purposes of this work, a state is an organization with a comparative advantage in violence, extending over a geographic area whose boundaries are determined by its power to tax constituents. The essence of property rights is the right to exclude, and an organization which has a comparative advantage in violence is in the position to specify and enforce property rights. In contrast to the theories frequently advanced in the literature of political science, sociology, and anthropology, here the key to understanding the state involves the potential use of violence to gain control over resources. One cannot develop a useful analysis of the state divorced from property rights." Fundamental daher die Bedeutung des Staates für die Wirtschaftsgeschichte, insbes. „the widespread tendency of states to produce inefficient property rights and hence fail to achieve sustained growth; and the inherent instability of all states, which leads to economic change and ultimately to economic decline" (S. 23). Der Staat biete im wesentlichen zwei „services" an: „protection and justice, for revenue"; bei der Produktion dieser Dienste gebe es aber „economies of scale", daher die Überlegenheit des Territorialstaates in der Geschichte.

Der Faktor der Senkung der Transaktionskosten wurde für wirtschaftlich erfolgreiches Handeln entscheidend: So bereiteten die Kriegsmarinen der Staaten der Piraterie auf den Meeren ein Ende, die Handelsflotten brauchten keine Kriegsschiffe als Begleitung mehr; Kreditgeschäfte wurden einfacher, sicherer, für den Gläubiger weniger risikoreich und damit sanken die Kreditzinsen für Investitionen; auf dem Kontinent verschwanden mit der Entstehung des Territorialstaates langsam die zahlreichen Straßenzölle, womit nicht nur ein Handelshindernis wegfiel, sondern auch ein Teil der Kosten für die ohnehin teuren Überlandtransporte etc. – Aus der Perspektive des historischen Systemvergleichs kommen Jones, North und Thomas, Mann, Hall u. a. zu dem Ergebnis, daß von all den genannten Faktoren der vielleicht wichtigste die „Beseitigung der politischen Willkür" war. Genau dies gelang jedoch erst, als man gelernt hatte, vom patrimonialen „Super-Oikos"[26] der Fürsten Abschied zu nehmen und auf eine Steuerbasis des modernen Staates umzustellen. Die Integration des Steuerrechts in das aufkommende *ius publicum*, d. h., die Verrechtlichung der Steuerpolitik und die Verfestigung der bürokratischen Verfahrensformen etc. werden dann ebenfalls entscheidend dazu beitragen, einen willkürlichen Zugriff des Staates auf das Eigentum der Bürger auszuschließen:

> Schließlich wirkte die „Verrechtlichung" der Politik durch das aufblühende „Jus publicum" insgesamt verlangsamend und verfestigend, weil Rechtsnormen und Verfahren an die Stelle eines machtpolitischen Dezisionismus traten. [...] Die Trennung etwa von Kammergut, landesherrlichem Fiskus und Aerarium als „Landes-Cassa" zwischen fürstlichem Privat- und Staatsvermögen wirkte ebenso regulierend wie eine Unterscheidung der einzelnen Arten des Staatseinkommens. Je weiter die staats- und steuerrechtliche Literatur sich ausbreitete, desto enger wurden die Spielräume, innerhalb derer nach „Willkür" verfahren werden konnte. Dies ist freilich ein Effekt juristischer Tätigkeit, der sich überall beobachten läßt. Der Preis für die rechtliche Eindämmung der Willkür ist stets die Formalisierung samt ihren lästigen Nebenfolgen der Verlangsamung und Komplizierung, der Bürokratisierung und der Tendenz zur Bewahrung des status quo.[27]

Wir werden im folgenden in einem historischen Vergleich zwischen Frankreich, England und Preußen die Geschichte der Modernisierung des Staates am Beispiel des Steuerwesens kurz

---

26 *Leonhard Bauer/Herbert Matis 1988:* Geburt der Neuzeit. München: dtv, insbes. S. 189 ff. zur These von der Entstehung des Staates aus dem „Super-Oikos" der Fürsten; vgl. auch *Kersten Krüger 1997:* Public Finance and Modernisation: The Change from Domain State to Tax State in Hesse in the Sixteenth and Seventeenth Centuries. A Case Study. In: Peter-Cristian Witt (Hrsg.), Wealth and Taxation in Central Europe. The History and Sociology of Public Finance. Leamington Spa/Hamburg/New York: Berg, S. 49–62; den Begriff eines „Domänenstaates" oder „Patrimonialstaates" halte ich allerdings für irreführend; erst wenn man solche Vorstellungen aufgibt, bekommt man eigentlich erst den vollen *Konstitutionsprozeß* des modernen Staates zu sehen.

27 *Michael Stolleis 1983:* Pecunia Nervus Rerum, a. a. O., S. 126.

ansehen, sodann der Frage nach den „Grundsätzen eines modernen Steuersystems" nachgehen und schließlich das Kapitel mit einer Diskussion zur inneren Ordnung der Staatsfinanzen (Budget) abschließen.

5.1 Die historische Entwicklung des Steuerwesens

Der französische König erhält als erster Monarch Europas von den Ständen eine *Steuer* bewilligt, also eine jährlich[28] immer wieder zu zahlende Abgabe, nämlich die *Taille*[29]. Den historischen Hintergrund kennen wir bereits: Es ging um die Finanzierung eines *stehenden* Heeres. Die Taille war eine kombinierte Grund- und Haushaltungssteuer (Herdsteuer), von welcher allerdings die „privilegierten" Schichten ausgenommen waren (Adel, Geistlichkeit und Beamte). Diese herd- und vermögenssteuerartige Abgabe traf daher nur die Bauern auf dem Lande (die städtischen Hausbesitzer wohl kaum). Die Steuer war angeblich in manchen Regionen so hoch, daß die französischen Bauern im 17. Jahrhundert zeitweise dem Hungertod nahe waren: Von 100 Francs hatte der Bauer 53 an königliche Kassen und je 14 an den Grundherrn und an die zehntberechtigte Geistlichkeit zu zahlen[30]. – Hinzu kam dann noch die *Gabelle*[31], die Salzsteuer: Alles Salz mußte in die königlichen Magazine und durfte nur von dort durch königliche Beamte verkauft werden. Salz ist nicht nur ein unentbehrliches Lebensmittel, man brauchte es im 17. Jahrhundert (und noch lange danach) auch als Konser-

---

28 *Ernst H. Kantorowicz 1981:* The King's Two Bodies. Princeton: Princeton Univ. Press, S. 286 f.: „In other words, taxation, formerly linked to an unrepeatable event, was linked to the calendar, to the eternally rolling wheel of Time. The state had become permanent, and permanent were its emergencies and needs, its necessitas." Die Stände wollten natürlich keine *Steuern* bewilligen, sondern nur befristete Abgaben, aber der Fall einer *necessitas* wurde dann eben Jahr für Jahr fortgeschrieben, bis der König behaupten konnte, die Abgabe sei ihm für alle Zukunft gewährt worden. Interessant bei Kantorowicz der Aspekt der Verbindung mit dem Kalender.

29 *Max von Heckel 1911:* Taille. In: Handwörterbuch, Bd. 7, S. 1090–1093; das Wort leitet sich von „tailler", abschneiden, wegnehmen, her; der Ursprung der Taille ist ein lehensrechtlicher gewesen – Loskauf vom persönlichen Waffendienst (Heersteuer, Heerschilling), aber dann tritt die Bedeutung der Heeresfolge zurück, wird zwar zunächst noch im Zusammenhang als *außerordentliche* Abgabe bei Kriegszügen verstanden, verliert aber auch diese Bedeutung und steht allmählich für eine „regelmäßige, ordentliche Steuer für allgemeine Staatszwecke", so Heckel, S. 1090 f.

30 *K. Th. Eheberg et al. 1909:* Finanzen. In: Handwörterbuch, Bd. IV, S. 125–261, hier S. 202.

31 *Max von Heckel 1911:* Salz und Salzsteuer. In: Handwörterbuch, Bd. 7, S. 174–183; die Salzsteuer wirkte de facto wie eine Kopfsteuer und war in Frankreich offenbar schon früh bekannt, vielleicht ebenfalls schon im 14. Jahrhundert. Die Entstehung geht zurück auf das mittelalterliche Prinzip des „Salzregals" mit Monopolstellung des Königs nach Analogie zum Bergwerksregal; in den deutschen Landen hat die Goldene Bulle von 1356 auch das Salzregal auf die Kurfürsten übertragen.

vierungsmittel und in der Landwirtschaft für das Vieh. Man *mußte* also in mehr oder weniger regelmäßigen Abständen Salz kaufen, und deshalb wirkte die Gabelle de facto wie eine Kopfsteuer[32]. Die Zuschläge auf den „normalen" Verkaufswert können als Steuer betrachtet werden, die zeitweise ziemlich ergiebig war; je nach Durchsetzbarkeit der Zuschläge auf den Preis betrug sie mitunter 30 mal den gewöhnlichen Preis (so zuletzt während der Napoleonischen Kriege). Die Salzsteuer gab es nicht nur in Frankreich, sondern auch in anderen europäischen Ländern, wahrscheinlich auch die berüchtigte Praxis der *Salzkonskription*, womit man den Bauern zwangsweise den Kauf einer bestimmten *Menge* an Salz auferlegt hat.

Eine weitere frühe Konsumsteuer war die *Tabaksteuer*[33]. Auf den Tabakverkauf sichert sich der entstehende, frühmoderne Staat ein Monopol und – wie sich später heraustellen sollte – ein äußerst einträgliches Geschäft. Das Tabakrauchen erfreute sich im 17. Jahrhundert bereits großer Beliebtheit, z. B. in den Heerlagern des 30jährigen Krieges; seither wird der Tabak fiskalisch ausgebeutet. Seit damals gilt der Tabak den Finanzpolitikern als eines der steuerfähigsten Konsumgüter. Der Tabak und der Tabakgenuß erfreuten sich aus einer Mehrzahl von Gründen als „hochsteuerbares" Objekt der besonderen Vorliebe der Finanz- und Steuerpolitik: Tabakgenuß ist in der Gesellschaft weit verbreitet und dehnt sich mit der Zunahme des Wohlstands aus, die Einnahmen aus der Tabaksteuer ließen daher steigende Erträge erwarten. Sodann treffen die meisten Einwände, die gegen Aufwandssteuern vorgebracht wurden, bei der Tabaksteuer nicht zu: Der Tabak ist kein notwendiges Nahrungsmittel, sondern ein „Luxusartikel", wenn auch weit verbreitet. Die Tabaksteuer hat daher weder den Charakter einer Kopfsteuer noch belastet sie die großen Familien stärker als die kleinen, noch hat sie die Tendenz, nach unten progressiv zu wirken. Der Tabak deutet vielmehr auf die Erfassung des Aufwandes für freie Bedürfnisse hin, ist von individuellem Konsumverhalten abhängig usw.

Mit dem wirtschaftlichen Aufschwung des 18. Jahrhunderts kamen in Frankreich – wie in den anderen Ländern – zahlreiche Luxussteuern hinzu, die nicht nur fiskalisch motiviert waren, sondern auch dazu dienen sollten, den Konsum von Bürgern und Bauern einzuschränken, um die Tendenzen zur Nivellierung ständischer Schranken zu bremsen. Mit zunehmen-

---

32 Vgl. *S. E. Finer 1997:* The History of Government From the Earliest Times, Vol. III: Empires, Monarchies, and the Modern State. Oxford/New York: Oxford Univ. Press, S. 1279 f. zu den Anfängen des modernen Steuerwesens in Frankreich.

33 *Max von Heckel 1911:* Tabaksteuer. In: Handwörterbuch, Bd. 7, S. 1064–1090. Das Wort „Tabak" leitet sich von der Insel Tabago oder Tobago her, daher auch die verschiedenen Schreibweisen „tabac" oder „tobac". Den Tabak hatte bereits Kolumbus auf seiner ersten Entdeckungsreise 1492 kennengelernt und beobachtet, wie Eingeborene ein braunes Kraut rauchten; Gonzalo Hernandez de Orviedo hat den Samen der Tabakpflanze 1519 in Europa eingeführt. Von entscheidender Bedeutung war dann Jean Nicot, französischer Gesandter am portugiesischen Hofe, der zugleich Arzt war und die Pflanze 1560 untersuchte; nach ihm wurde das berauschende „Nikotin" benannt; ab 1565 ist der Tabak auch in Deutschland bekannt und wird das Tabakschnupfen gebräuchlich, später dann auch das Tabakrauchen.

dem Wohlstand ließ sich auf diesem Gebiet immer mehr besteuern: Wagen- und Perückensteuer, Steuern auf Tee, Kaffee, Schokolade, Schuhe, Stiefel, Strümpfe, Steuern auf die Herdstellen, Türen und Fenster eines Hauses oder Steuern auf das Halten eines Hundes (Hundesteuer)[34]. – Schließlich waren die *Zölle* immer schon eine bedeutende Einnahmequelle: Zölle wurden an den Meeres- und Flußhäfen eingehoben, aber es gab lange Zeit hindurch auch noch schlicht Wege- und Brückenzölle, welche allerdings den Inlandshandel erheblich beeinträchtigen konnten.

Für die Einziehung der *taille* wählten ursprünglich die Stände sog. *Elus* für ihren regionalen Zuständigkeitsbereich; wo aber der König die Macht besaß[35], sich durchzusetzen, ernannte er eigene, königliche Beamte, die *general* genannt wurden, deren Region daher *generalite*. Die tatsächliche Einziehung der Grundsteuer erfolgte jedoch in Wahrheit durch die Kirchengemeinden, d. h., unmittelbar auf der lokalen Ebene gab es keinen „Staat". Seit der ersten Hälfte des 16. Jahrhunderts gibt es in einigen Provinzen kontinuierlich arbeitende *bureaus des finances*, auch die Zahl der Finanzbeamten nimmt zu, zumal die Position käuflich erwerbbar wurde.

Das französische Steuersystem wird zwar vergleichsweise früh, aber immer nur auf der provinziellen Ebene aufgebaut; folglich variiert es von Provinz zu Provinz und behält seine uneinheitliche und unübersichtliche Struktur eigentlich bis zur Revolution (1789). In der Zeit der religiösen Bürgerkriege (2. Hälfte des 16. Jahrhunderts) bricht das Steuerwesen teilweise gänzlich zusammen – wie wir bereits sahen, wird „Frankreich" de facto von Warlords beherrscht, ganze Regionen werden daher nicht *besteuert*, sondern *geplündert*. In den 1620er Jahren wird die Bevölkerung von schrecklichen Epidemien heimgesucht, in den Jahren 1630/31 herrscht in Frankreich Hungersnot: Selbst der sich unter Richelieu langsam wieder konsolidierende „frühmoderne Staat" hatte wegen der darniederliegenden Wirtschaft nicht viel zu besteuern, lokale gewaltsame Steuerrevolten waren an der Tagesordnung. Der einzige fiskalische Erfolg dieser Zeit war die Einführung der *Paulette* (ab 1621 permanent), eine Steuer auf die jährlichen Gagen an die „Beamten", die ihr „Amt" käuflich erworben hatten, in der Höhe eines Sechzigstels der Kaufsumme; im Gegenzug wurde den Beamten ihr *Eigentumsrecht am Amt* zugesichert. Die Paulette war zwar ein ziemlicher finanzieller Erfolg, zementierte jedoch die *Patrimonialisierung* des Verwaltungsapparates, auf deren verheerende Folgen wir im nächsten Kapitel zurückkommen. Betroffen war natürlich auch die Steuer- und Finanzverwaltung.

---

34 *Michael Stolleis 1983:* Pecunia Nervus Rerum. Zur Staatsfinanzierung in der frühen Neuzeit. Frankfurt a. M.: Vittorio Klostermann, S. 57–61 zu den zahlreichen Luxussteuern, die es natürlich nicht nur in Frankreich gab, sondern in allen europäischen Staaten.

35 In Wahrheit wurde mit der *Taille* nur die Hälfte des landwirtschaftlichen Grund und Bodens besteuert, weil der aristokratische und kirchliche Grundbesitz nicht einbezogen war, vgl. *P. G. M. Dickson 1970:* War Finance, 1689–1714. In: The New Cambridge Modern History. Vol. VI. Cambridge Univ. Press, S. 284–315, hier insbesondere S. 299 f.

Während der Regierungszeit Ludwigs XIV. versuchte *Colbert* als „Finanzminister" eine gewisse Ordnung und Systematik in die Steuer- und Finanzverwaltung hineinzubringen, allerdings mit wenig Erfolg: Frankreich hatte etwa 30.000 Kirchengemeinden, in denen Steuern eingehoben wurden. Die lokalen Honoratioren behielten 2,5 bis zu 5 % der Beträge als „Aufwandsentschädigung" für sich und leiteten den Rest an die Büros der *Elus* weiter, wo wiederum ein beträchtlicher Prozentsatz abgezweigt wurde usw. Teilweise verschwanden auf diese Weise fast die Hälfte der Steuern, bis sie im zentralen Büro in Paris eintrafen. *Colbert* wollte über die Verstärkung der Intendantur mit der Mißwirtschaft der lokalen Steuereinziehung und -verwaltung aufräumen, ließ mittels Fragebögen erstmals statistische Daten über die lokalen Wirtschaftstrukturen erheben und wies die Intendanten an, die *Elus* genau zu kontrollieren, den Beschwerden von Bürgern oder Gemeinden nachzugehen etc. Die Reformen griffen, solange Frieden herrschte[36].

Die *indirekten* Steuern wurden in Frankreich bis zur Revolution (1789) von Steuerpächtern eingehoben, so z. B. die Getränkesteuern, die Salzsteuer, die Tabaksteuer, die lokalen Zölle usw. – Im Jahre 1690 erbrachte das gesamte Steuersystem 120 bis 125 Millionen *Livres*, rd. die Hälfte stammte aus indirekten Steuern. Allein schon daraus erkennt man die enorme Bedeutung der Steuerpacht für die Staatsfinanzen Frankreichs im Ancien régime. Ebenso klar ist aber auch, daß sich bei diesen hohen Beträgen auch viele Chancen der Selbstbereicherung ergeben mußten.

Die Steuerbasis hätte – trotz Korruption, Selbstbereicherung und Patrimonialisierung – wohl ausgereicht, den Staatsapparat in Friedenszeiten zu finanzieren. Frankreich führte jedoch – wie wir bereits sahen – mehrere große Kriege, die gewaltige Summen verschlangen; wie wurden diese Gelder aufgebracht? Mehrere Maßnahmen wurden ergriffen: 1. Man verkaufte sog. *Rentes*, also Lebensrenten gegen bestimmte Pauschalsummen, welche sofort zu bezahlen waren. Der König brauchte ja das Geld meistens sofort. Wahrscheinlich haben sich städtische Mittelschichten, die kaum besteuert wurden, hier eingekauft, wurden zu Rentiers, zumal die *Rentes* wegen der hohen Verzinsung ein gutes Geschäft zu werden versprachen. – Diese Maßnahme war jedoch sehr kurzfristig gedacht, denn die Ansprüche der Rentiers an den Staat stiegen innerhalb kürzester Zeit ins Astronomische. Zeitweise konnten die Annuitäten nicht mehr bezahlt werden, was das Vertrauen in den Staat betreffend die Sicherheit der *property rights* weiter erschütterte.

Dasselbe galt für die 2. Maßnahme, nämlich den massiven Verkauf von – zumeist überflüssigen – Ämtern und (wirtschaftlichen) Privilegien, also Monopolen[37]. Wie in Spanien finanzierte sich der Staat weniger über die *Sicherung* von „property rights" als über die *Manipulation* derselben – immer wieder mit nachhaltigem Schaden für die Volkswirtschaft.

---

36 *James B. Collins 1995:* The State in Early Modern France. Cambridge u. a.: Cambridge Univ. Press, S. 113 f.

37 *Ernst Hinrichs 1989:* Ancien Regime und Revolution. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 81 ff.

– 3. Schlußendlich mußte 1695 doch eine neue Steuer eingeführt werden, nämlich die *Capitation*, also eine Kopfsteuer: Die gesamte Bevölkerung wurde in 22 Steuerklassen eingeteilt und mit unterschiedlichen Steuern belastet; die erste Klasse zahlte 2.000 Livres, die letzte nur 1; ursprünglich war auch der Klerus einbezogen, aber dann wurde der Kirche gestattet, sich gegen einen Pauschalbetrag freizukaufen. Trotzdem sehen wir hier erstmals einen Ansatz in die Richtung des modernen Prinzips der *Allgemeinheit der Steuerpflicht*, wenngleich mit einer ganz vormodernen Steueridee.

> The capitation takes us into an entirely new state structure, one in which all inhabitants must pay taxes. The capitation did not quite become a universal head tax because of the exemptions, but it was remarkably close to one for the time. When the king reinstituted the capitation, in 1701, he did not return to the system of classes. In the *pays d'election*, each regional district paid a fixed sum, apportioned along the lines of the *taille*. For the vast majority of French taxpayers, the capitation became merely an augmentation of the *taille*. In the towns, the intendant cut deals with the various corporations, such as guilds, who paid a lump sum and then themselves apportioned it among the members. The intendant also set, with a noble assistant, the amounts paid by the nobles. The clergy continued to buy its exemption.[38]

Nach der Einführung der Steuer stieg also der Druck von allen Seiten, irgendwie die Steuerpflicht loszuwerden, und vielen gelang dies auch: die Kirche, Städte, Zünfte, Stände etc. kauften sich gegen einen Pauschalbetrag frei, die ursprüngliche allgemeine Steuerpflicht degenerierte zu einer kalten Steuererhöhung der Taille für die Bauern. Das ist typisch für die Steuerpolitik in Frankreich – auch noch das ganze 18. Jahrhundert hindurch –, und erzeugte ein weitverbreitetes Gefühl der Willkür und Ungerechtigkeit im Steuersystem des Staates. – Zu allem Überdruß begann die Regierung unter dem Autokraten Ludwig XIV. auch noch die Währung zu manipulieren: 1689, 1693, 1701, 1704 und 1709 erklärten die Finanzminister schlicht und einfach, der Wert der Münzen sei um soundsoviel gesunken, man habe den Silbergehalt reduziert. Auch diese Maßnahmen haben sicherlich der Wirtschaft geschadet[39] – mit Ausnahme all jener, die Schulden hatten: dazu gehörten u. a. auch die Bauern, und *deren* Entschuldung dürfte das Wirtschaftswachstum in der ersten Hälfte des 18. Jahrhunderts doch gefördert haben.

Ludwig XIV. hinterließ bei seinem Tode 1715 über zwei Milliarden *Livres* an Staatsschulden[40]. Wie in patrimonialen Regimen üblich, brach die gesamte Patronagestruktur des Herr-

---

38 *James B. Collins 1995:* The State in Early Modern France, a. a. O., S. 167.

39 Siehe zur Verknappung „guten Geldes" *Jean Meuvret 1970:* The Condition of France, 1688–1715. In: The New Cambridge Modern History, Vol. VI, a. a. O., S. 316–342, hier S. 321.

40 *Robin Briggs 1998:* Early Modern France, 1560–1715. Oxford/New York: Oxford Univ. Press, die Anhäufung einer so gewaltigen Staatsverschuldung sei, so der Autor, die Folge einer irrationalen

schers in sich zusammen: eine Reihe von Bankiers fielen in „Ungnade", man machte ihnen den Prozeß und konfiszierte deren Vermögen: 220 Millionen Livres kamen so zusammen. Natürlich brauchte man nun neue Gesichter, die durch das alte Regime nicht diskreditiert waren: So erhielt der schottische Finanzier *John Law* den Auftrag, die Staatsfinanzen zu sanieren. Dieser gründete 1718 eine „königliche Bank" und ließ durch diese gut verzinste Staatspapiere auf den Markt bringen. Den Käufern wurde offenbar glaubhaft gemacht, die Papiere seien durch Staatsbetriebe und Staatsmonopole „gesichert". Anfangs war das auch der Fall, entsprechend hoch stiegen die Erwartungen an diese Papiere. Sogar in London hegte man die Befürchtung, John Law könnte es gelingen, das größte Finanzimperium der Welt aufzubauen. Das dicke Ende des „Pyramidenspiels" von Law mußte aber unausweichlich kommen, denn je mehr Papiere Law verkaufte, desto höher wurden die damit verbundenen Obligationen, und um diese bedienen zu können, mußten noch mehr Papiere verkauft werden usw. Der Zusammenbruch der „königlichen Bank" erschütterte das gesamte Finanzsystem des Königreichs – mit Auswirkungen für das ganze 18. Jahrhundert, sogar bis heute, so Collins: „Law thoroughly discredited the idea of a central bank in France (Napoleon created the first one) and helped create the long-standing French distrust of paper money (a distrust enhanced by the *assignats* of the revolution), one that has lastet to our own day."[41]

Irgendwie gelang es in den beiden Friedensjahrzehnten zwischen 1720 und 1740 trotzdem, die Staatsfinanzen langsam zu konsolidieren[42], und dies erstmals ohne weitere Manipulationen an der Währung: Der Livre blieb stabil, die Wirtschaft wuchs und mit ihr das Steueraufkommen. Um 1740 verfügte der Staat über rd. 200 Millionen Livres an Budget, davon zahlten

---

Großmachtpolitik eines unverantwortlichen, autokratischen Herrschers gewesen: „The ultimate objection to Louis XIV's foreign policy is not just that it was immoral, nor that it brought death or misery to millions of people, but that the potential gains were never worth the risks involved, let alone the eventual cost. There is a striking disparity between the enhanced power and organization of the French state, and the ends to which they were put, a motley combination of dynastic pride, outdated religious antagonisms, and piecemeal frontier annexations." Wir kommen auf dieses Problem des Versagens der Staatsleitung in Gestalt von *personal Rule* zurück.

41 *James B. Collins 1995:* The State in Early Modern France, a. a. O., S. 172. Das Fehlen einer Staatsbank gehört zu den größten Modernisierungsdefiziten des 18. Jahrhunderts, welches Frankreich allerdings mit anderen Ländern, wie z. B. Preußen, teilt.

42 *A. Cobban 1957:* The Decline of Divine-Right Monarchy in France. In: The New Cambridge Modern History, Vol. VII, S. 214–238, hier insbes. S. 224 f. zu den Finanzen. Frankreich wird von 1726 bis 1743 von Kardinal Fleury regiert und hatte von 1730 bis 1745 in Philibert Orry einen hart arbeitenden und fähigen Finanzminister: „If finance was the key to successful government in France, foreign policy was the key to successful finance, and Fleury devoted his greatest efforts to the maintenance of a peaceful but not a weak foreign policy", so der Autor; ab 1740 entglitt Fleury die Außenpolitik, die zunehmend von höfischen Cliquen der Hocharistokratie bestimmt wurde, deren primäres Ziel schlicht und einfach Kriegführung war.

91 Mio. die Steuerpächter aus Titeln indirekter Steuern, 41 Millionen erbrachte die *Tailles*, 33 Millionen die *Capitation*, der Rest floß aus diversen anderen Quellen. Den größten Brocken verschlang auch in Friedenszeiten das Militär: 55 Millionen Livres, aber schon der zweitgrößte Ausgabenposten gehörte der Tilgung der Staatsschulden: 45 Millionen Livres; der aufwendige königliche Hof in Versailles kostete 30 Millionen Livres – mehr als alle Beamten und Richter zusammen (rd. 25 Millionen). Trotz enormer Verschwendung, Korruption, Selbstbereicherung einer kleinen Elite sowie der gewaltigen Gewinne im System der Steuerpacht kann man für diese Zeit von halbwegs geordneten Staatsfinanzen sprechen[43].

Als die französische Regierung 1740 im österreichischen Erbfolgekrieg wieder einmal Großmachtpolitik spielte, bewegten sich auch die Finanzen ziemlich schnell auf eine Krise zu: Der Krieg kostete 1 Milliarde Livres! Der *Dixieme* als außerordentlicher Kriegssteuer beglich bis 1749 rd. 750 Millionen an Schulden, aber zur Bezahlung der Restschuld mußte eine neue Steuer *(Vingtieme)* beibehalten werden, und wie schon zu Zeiten Ludwigs XIV. setzte im System ein großes Geschiebe und Gerangel ein um die Frage, ob man denn tatsächlich den vollen Betrag der Steuer zu bezahlen habe oder ob es nicht doch „Verhandlungsspielräume" gäbe – und es gab sie auch diesmal für alle, die die ausgehandelten Summen bar bezahlten. Offenbar „lohnte" sich das System für beide Seiten: Die Krone hatte spätestens seit John Law jede Kreditwürdigkeit im Lande verspielt; eine unabhängige Staatsbank gab es nicht; der König brauchte das Geld für die Armeen *sofort*, und deshalb blieb der Regierung eigentlich gar nichts anderes übrig, als die Steuerpflicht zum Verhandlungsgegenstand zu machen.

Trotz der zahlreichen Steuern und steuerartigen Einnahmen kam der Staatshaushalt in Frankreich aus der Finanzmisere nicht heraus: Die Aufwendungen am Hofe waren beträchtlich, dennoch war es primär die Großmachtpolitik des Staates, welche gewaltige Staatsausgaben zur Folge hatten, also Aufwendungen für die Heere und die Kriege[44]. Aus diesem Grunde konnten oder wollten die französischen Könige und deren Finanzminister auf die Einnahmen des *Ämterverkaufs* nicht verzichten – mit verheerenden Folgen für die Verwaltung des

---

43 Vgl. *Gabriel Ardant 1975:* Financial Policy and Economic Infrastructure of Modern States and Nations. In: Charles Tilly (Hrsg.), The Formation of National States in Western Europe. Princeton, NJ: Princeton Univ. Press, S. 164–242.

44 Zwei Drittel der Budgets, in Kriegszeiten bis zu 90 %, werden für Kriegszwecke ausgegeben, und Europa befand sich in jener Zeit in einem fast permanenten Kriegszustand: „Die europäische Staatengemeinschaft befand sich auf höherer Ebene in jenem Zustand, den der Absolutismus im Inneren der Staaten beendet hatte: im Zustand des fast permanenten Krieges, Kehrseite ihrer dauerhaften Vielfalt und Buntheit. Vor 1815 gab es kein Jahrzehnt, in dem nicht wenigstens eine Schlacht in Europa geschlagen worden wäre; im 17. Jahrhundert kannte Europa ganze vier Friedensjahre, im 18. Jahrhundert immerhin sechzehn", so *Hagen Schulze 1994:* Staat und Nation in der europäischen Geschichte. München: Beck, S. 83.

Staates[45]. Im Verlaufe des 18. Jahrhunderts hätte eine Neuordnung des Steuerwesens und der Staatsfinanzen erfolgen müssen, dann wäre das Verwaltungschaos eines aufgeblähten, ineffizienten und korrupten Beamtenapparates zu vermeiden gewesen. Dazu hätte aber der König die Mitwirkung der „Generalstände" gebraucht, was in den gewohnten absolutistischen Herrschaftsstil dieses Landes nicht mehr gut hineinpaßte[46].

Der Siebenjährige Krieg (1756–1763) bedeutete für Frankreich nichts weniger als eine Katastrophe: Die Kriegsflotte wurde von der britischen *Navy* (1759) vernichtend geschlagen, die Vorherrschaft Englands als „imperiale Macht" auf den Meeren und in Übersee war besiegelt, war jedenfalls damals schon nicht mehr zu bezweifeln, Kanada z. B. ging als französische Kolonie verloren, französische Armeen wurden von Truppen Friedrichs des Großen mehrmals geschlagen usw., und doch kostete der Krieg weitere 1,5 Milliarden Livres. Wie sollte man solch eine gewaltige Summe bezahlen? „The obvious answer was that one could not."[47] Wegen des Fehlens einer Staatsbank und der mangelhaften Kreditwürdigkeit des Staates mußte die Regierung auf den privaten Finanzmarkt und dort hohe Risikozinssätze zugestehen. Anders als zu den Zeiten Ludwigs XIV., der nach Beendigung eines Krieges die Kreditvereinbarungen einfach einseitig abänderte, d. h. meist halbierte, war das jetzt nicht mehr möglich, denn es stand das letzte *Vertrauen der Öffentlichkeit* in den Staat auf dem Spiel, und das war *neu*, „failed financial reforms provided a leitmotif for public debate throughout the final four decades of the monarchy ..."[48] Die politische Öffentlichkeit war zwischenzeitlich eine Macht geworden, die die Legitimationsbasis der Monarchie fundamental angriff und an welcher auch für die Steuer- und Finanzpolitik kein Weg mehr vorbeiführte[49]. Finanzminister Necker sollte für den König ein Gutachten zur Finanzlage des Staates verfassen, was er auch tat, aber auch er stand unter Legitimationsdruck und deshalb *publizierte* er die Schrift (1781) – wahrscheinlich das erste publizierte Budget der Finanzgeschichte –, und innerhalb kürzester Zeit waren 6.000 Exemplare verkauft. Obwohl Necker das Budget etwas „geschönt" hatte, enthielt das Buch zahlreiche Details über die Verwendung von Steuergeldern, z. B. in Form von finanziellen Zuwendungen an Günstlinge der Krone: Allein die Familie *Polignac* bezog

---

45 *Wolfgang Reinhard 1986:* Staatsmacht als Kreditproblem. Zur Struktur und Funktion des frühneuzeitlichen Ämterhandels. In: Ernst Hinrichs (Hrsg.), Absolutismus. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 214–248.

46 *K. Th. Eheberg 1911:* Steuer. In: Handwörterbuch, Bd. 7, S. 945–1022, hier insbes. S. 981: Auch die Mißwirtschaft des französischen Systems der Steuerpacht sei, so Eheberg, einer der Gründe für den Ausbruch der Revolution gewesen, wegen des „allgemeinen Hasses gegen die Pächter".

47 *James B. Collins 1995:* The State in Early Modern France, a. a. O., S. 227.

48 *James B. Collins 1995:* The State in Early Modern France, a. a. O., S. 229.

49 *Robert Darnton 1982:* The Literacy Underground of the Old Regime. Cambridge, Mass.: Harvard Univ. Press, zur Delegitimation des Ancien régime durch die Untergrundpresse; nicht nur die Kredite für den Staat kamen aus der Schweiz, auch die verbotene Literatur; da halfen die scharfen Zensurbestimmungen und Kontrollen nicht viel.

700.000 Livres von der Staatskassa, konnte man bei Necker nachlesen, die Staatspensionen kosteten insgesamt 28 Millionen pro Jahr. Zum ersten Mal erhielt die Öffentlichkeit Einblick in die Gebarung der Staatsfinanzen – und war empört!

Im Jahr 1775 revoltierten die amerikanischen Kolonien gegen das Mutterland England und wandten sich – nicht ungeschickt – an den Erzfeind Englands um Hilfe. Der Krieg verlief zwar für Frankreich erfolgreich, kostete aber weitere 1,5 bis 2 Milliarden Livres, die – wie nicht anders möglich – als Kredite zu sehr hohen Zinsen aufgebracht werden mußten. Die hohen Zinssätze der Schweizer Banken antizipierten bzw. „reflektierten" einen früher oder später eintretenden Staatsbankrott, aber wider Erwarten wurde ein solcher von der französischen Regierung nicht erklärt; 1787/88 war es aber dann doch soweit: Mehrere Staatskassen konnten ihren Zahlungsverpflichtungen nicht mehr nachkommen. Der König sah keinen anderen Ausweg mehr als die Generalstände Frankreichs, die seit 1614 nicht mehr einberufen worden waren, um Hilfe zu bitten. Wir wissen heute, daß die Zusammenkunft der Generalstände ein entscheidender Schritt in Richtung Revolution bedeutete.

Die Revolutionsregierung ergriff sofort einschneidende Maßnahmen[50]: Man ließ den Grundbesitz der Kirche enteignen und die Grundstücke auf dem Markt zum Verkauf anbieten. Die Erträge waren zwar niedriger als erwartet – man kann nicht derart viel Grundbesitz auf einen Schlag auf den Markt bringen, ohne die Preise zu ruinieren, wie schon Edmund Burke sarkastisch anmerkte –, trotzdem lebte der Staat eine Weile davon. Die feudalen Privilegien[51] wurden ebenso abgeschafft wie das gesamte System der Steuerpacht. Das Prinzip der Allgemeinheit der Steuerpflicht sollte endlich konsequent durchgesetzt werden. Das neue Steuersystem der Revolutionsregierung hätte hauptsächlich auf der Grundsteuer aufbauen sollen – ergänzt durch Zölle an den Staatsgrenzen –, aber das waren unrealistische Ideen, zumal die vorrevolutionäre Steuerbasis zu mehr als der Hälfte auf indirekten Steuern beruht hatte. Die Regierung wußte sich nicht mehr zu helfen und ließ Papiergeld drucken – nach John Laws Experiment eine weitere große Papiergeldinflation in der Finanzgeschichte Frankreichs. Hinzu kam dann noch der Krieg.

Napoleon hat bekanntlich die Kriegskosten weitgehend auf die besetzten Gebiete abgewälzt, was den erstaunlichen Sachverhalt erklärt, daß Frankreich im Unterschied zu den anderen kriegführenden Ländern 1815 fast ohne Kriegsschulden in die Friedenszeit einsteigt. Entsprechend dem Programm der neuen Regierung sollte das neue Steuersystem in erster Linie zwei Prinzipien folgen: 1. Die Besteuerung müsse *objektiven* Kriterien gehorchen, um die zahllosen Willkürakte des Ancien régime ausschließen zu können. 2. Die *Privatsphäre* der Bürger sei zu respektieren, ein „gewaltsames" Eindringen des Staates in die Vermögensverhältnisse

---

50 *Eugene Nelson 1995:* The French Revolution and the Politics of Government Finance, 1770–1815. In: The Journal of Economic History 55: 227–255.

51 *Ernst Hinrichs 1989:* Ancien Regime und Revolution. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 158 ff. zur Diskussion um die Ablösung der feudalen „Eigentumsrechte".

der Bürger sei unzulässig. – Beide Grundsätze entsprachen dem heraufziehenden Liberalismus der Zeit, verwiesen aber die Steuerbehörden auf „freiwillige" Auskünfte der Bürger bzw. schränkten im Laufe des 19. Jahrhunderts eine flexible Anpassung des Steuersystems ein. Die negativen Erfahrungen aus dem Ancien régime prägten also in gewisser Weise auch die nachrevolutionären Ideen.

Das Prinzip der „Objektivität" lenkte das Steuersystem zu einer Überschätzung der Bedeutung der Grund- und Gebäudesteuern: Mit außerordentlich hohem Aufwand werden in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts die Arbeiten am Grundstückkataster fortgeführt und die durchschnittlichen Erträge „objektiviert". An Gebäuden besteuert man nach der Zahl von Türen und Fenstern, also „objektiven" Kriterien. Dasselbe galt für die Luxussteuern, von denen sich aber nur wenige „objektivieren" ließen, so z. B. das Halten von Pferdegespannen. Ähnliche Schwierigkeiten ergaben sich bei der Besteuerung von Handel und Gewerben. – Es liegt auf der Hand, daß die industrielle Revolution im Verlaufe des 19. Jahrhunderts mit Hilfe dieser Steuerprinzipien („rohe Objektsteuern") nicht zu erfassen war. Auf ähnliche Weise schnürte das Prinzip des Schutzes der Privatsphäre die fiskalische Erfassung der tatsächlichen Vermögensverhältnisse sehr stark ein, so daß das Steuersystem kaum auf die ökonomischen Ungleichverteilungen reagieren konnte.

> Liberty was interpreted as unconditional protection of the privacy of the individual from official arbitrariness. The integrity of the private sphere in the tax system was considered to be guarded by granting financial authorities no rights whatsoever to ascertain the citizens' actual ‚internal' incomes and property. Thus understood, liberty was the overriding consideration which shaped the new tax system, leading to the development of the essentially traditional type of revenue taxes proportioned strictly and as exclusively on a basis of external indicators of average achievable ability of citizens to bear taxes. Such external indicators were – by definition – ascertainable in type and volume; by means of the exclusion of subjective elements, they offered the best guarantee of objective equality uninfluenced by arbitrary elements; thus tax justice.[52]

Die Hauptlast der Besteuerung verlagerte sich im Laufe des 19. Jahrhunderts wieder zu den indirekten Steuern, d. h. zu den Konsumenten: 1885 erbrachten die direkten Steuern 16,6 %, die indirekten aber 57,1 % des gesamten Steueraufkommens, d. h. die Konsumenten von Zucker, Salz, Getränken, Tabak usw. trugen den Löwenanteil der Staatsfinanzen, mithin das „gemeine Volk". Zu einer französischen Besonderheit wurden die sog. *Enregistrements*, d. h., die Besteuerung von Rechtsakten mit offiziellem Status, wie die Anmeldung eines Gewerbes, die Registrierung eines Vertrages, eines Grundkaufes, der Übernahme einer Erbschaft usw.;

---

52 *D. E. Schremmer 1989:* Taxation and Public Finance: Britain, France, and Germany. In: Peter Mathias/Sidney Polland (Hrsg.), The Cambridge Economic History of Europe, Vol. VIII, Cambridge u. a.: Cambridge Univ. Press, S. 315–494, hier S. 378 f.

sie summierten sich – inkl. der Stempelmarken – 1885 auf 26,3 % des Steueraufkommens[53]. – Erst sehr spät und nur zögerlich – unter dem Eindruck der Kriegskosten des Ersten Weltkrieges – adoptiert Frankreich die moderne Einkommenssteuer: sie trägt 1925 zu 20,4 % zum Steueraufkommen bei, aber weil sich das Steuervolumen im Zeitraum zwischen 1913 und 1925 versiebenfacht, fällt das Schwergewicht in Frankreich nach wie vor den indirekten Steuern zu (48,6 %), auch die fiskalische Bedeutung der „Registrierungen" bleibt erhalten[54].

Die Entwicklung *Englands* zum modernen „Steuerstaat" weist im Vergleich zu den Ländern des europäischen Kontinents einige Besonderheiten auf, die als *institutionelle* Determinanten – also unabhängig von der übrigen wirtschaftlichen Entwicklung – Beachtung verdienen, wenngleich – das sei schon hier vorweggenommen – die Steuersysteme in fast allen europäischen Ländern bis zum Ende des 19. Jahrhunderts eine hohe Konvergenz aufweisen, einschließlich der Staatsquote. – In England standen dem König als formellem Schutzherrn des Landes in erster Linie die *Zölle* zu[55]; bis ins 17. Jahrhundert spielten die Zölle die wichtigste Rolle, aber schon seit der Magna Charta (1215) wird dem König die willkürliche Erhöhung der Zölle untersagt; immer wieder muß der König von England seinem Parlament zusichern, daß er ohne Zustimmung keine Änderung bei den Zolltarifen vornehmen werde. Fallweise bewilligt das Parlament eine Kopfsteuer (poll tax) oder Grundsteuer; das Erstaunliche dabei war aber, daß sich der englische Adel aus der Beitragspflicht *nicht* ausnimmt. England scheint

---

53 Nutznießer dieser Verbürokratisierung waren u. a. auch die Notariate, die die Revolution unbeschadet überstanden hatten. Notariate erfüllen Rechtsgeschäfte im öffentlichen Auftrag, d. h., der Bürger ist per Gesetz gezwungen, bestimmte Rechtsakte notariell „beglaubigen" zu lassen, aber die Notare selbst führen ein *privates* Büro und sind berechtigt, die Zahlungen der betroffenen Bürger zu privatisieren, also der klassische Fall der „patrimonialen" Ausbeutung eines Amtes; so ist es bis heute geblieben; siehe die interessante Studie von *Ezra N. Suleiman 1987:* Private Power and Centralization in France: The Notaires and the State. Princeton/NJ: Princeton Univ. Press.

54 *D. E. Schremmer 1989:* Taxation and Public Finance: Britain, France, and Germany, a. a. O., S. 397: „Once again, the high elasticity of French registration and stamp dues remained astonishing, apparently confirming a general rule borne from centuries of fiscal experience: a tax of long-standing – to which taxpayers are accustomed – is a good tax." – Siehe auch *Herbert Timm 1987:* Wandlungen der Besteuerung seit dem vorigen Jahrhundert. In: Karl Häuser (Hrsg.), Wandlungen der Besteuerung. Berlin: Duncker & Humblot, S. 11–58: „In Frankreich war die Verbrauchsbesteuerung von jeher von großer Bedeutung; sie erbrachte um die Jahrhundertwende ebenso wie in unserem Jahrhundert durchgängig mehr als die Hälfte des gesamten Staatssteueraufkommens. In dieser Zeit erhöhte sich der Anteil der ‚direkten Abgaben' zwar von rd. 20 % über 29 % (1925), 34 % (1950) auf 33 % (1970) und auf 41 % (1977). Dabei ist jedoch zu beachten, daß in Frankreich nicht vor dem Ersten Weltkrieg mit der Einkommensbesteuerung begonnen wurde und daß eine Einkommenssteuer i.e.S. eigentlich erst seit den ersten Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg existiert. Der Anstieg der ‚direkten Abgaben' erfolgte vornehmlich auf Kosten einer rohen Besitzbesteuerung" (S. 14).

55 *K. Th. Eheberg et al. 1909:* Finanzen. In: Handwörterbuch, Bd. IV, S. 174 f.

das erste Land zu sein, in welchem sich der Grundsatz der *Allgemeinheit* der Steuerpflicht zuerst durchzusetzen beginnt, aber dieser Grundsatz wird bis zum Ende des 18. Jahrhunderts kaum strapaziert, weil das Parlament keine allgemeinen, direkten Steuern bewilligt.

Im Konflikt der Stuarts mit dem Parlament ging es im Kern ebenfalls ums Geld, nicht zuletzt um die Frage der Zustimmungspflichtigkeit der Zolltarife. Die Forderung des Königs nach *Steuern* war sicherlich berechtigt, aber das Parlament sah darin nur den Versuch, in England ein absolutistisches System einzuführen. Das Parlament wehrte sich entschieden, schließlich mündete der Konflikt in einen Bürgerkrieg. Während des „Long Parliament" bzw. der Militärdiktatur Cromwells wurde dann doch eine *Excise*[56] auferlegt, also eine indirekte Steuer auf den Konsum – trotz Steuerrebellion! Es bedurfte offenbar einer starken Hand, um die Engländer an den *Dauerzustand* einer Besteuerung zu gewöhnen[57].

Nach der Wiedererrichtung der Monarchie 1660 blieben alle Steuerfragen in Hinkunft an Gesetze des Parlaments gebunden: „Legislation and taxation had become subject to exclusive parliamentary control."[58] Das Parlament griff jedoch kaum zum Mittel der Steuergesetzgebung[59], um die Staatseinnahmen zu erhöhen, sondern machte Schulden: 1694 wird nicht zuletzt zum Zwecke der Abwicklung der Staatsschulden die *Bank of England* gegründet[60]. Dahinter standen allerdings Geldinteressen der Londoner City, die von der Politik der Staatsschulden kräftig profitierten. Dennoch wurde erstmals anerkannt, daß der *Staat* schul-

---

56 *Philippovich von Philippsberg 1909:* Accise. In: Handwörterbuch, Bd. I, S. 20–25, hier S. 24 f.; schon 1643 wird nach dem Vorbilde der Niederländer eine *Excise* auf Ale, Bier, Obstwein, Branntwein und einige andere Artikel eingehoben und danach ständig ausgeweitet; 1660 wird dem König eine „hereditary excise" zugestanden als Ersatz für einige verlorengegangene lehnsrechtliche Einkünfte; 1797 entfallen von 21,3 Millionen Pfund Gesamteinnahmen 10,3 Mio. auf die Excise, welche sich seit 1715 mehr als vervierfacht hat; 1829 erbringt die Excise 22,2 Millionen, während die direkten Steuern nur 5,2 Mio. einbringen, 1833 wird eine Kommission zur Untersuchung der umstrittenen Excisenfrage eingesetzt und in den folgenden Jahrzehnten werden die Gegenstände der Excise immer weiter eingeschränkt. „Die Ausbildung des Steuerwesens erfolgt nun in der Richtung der direkten Steuern", so Philippsberg.

57 *Rudolf Braun 1975:* Taxation, Sociopolitical Structure, and State-Building: Great Britain and Brandenburg-Prussia. In: Charles Tilly (Hrsg.), The Formation of National States in Western Europe, a. a. O., S. 243–327, hier S. 289.

58 *Rudolf Braun 1975:* Taxation, a. a. O., S. 289.

59 Siehe auch *Karl Häuser 1977:* Abriß der geschichtlichen Entwicklung der öffentlichen Finanzwirtschaft. In: Fritz Neumark (Hrsg.), Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. 1, a. a. O., S. 4–51, hier S. 43: Das englische Parlament hat mit der „Bill of Rights" 1689 der Krone unwiederruflich das Steuerbewilligungsrecht abgetrotzt; gleichzeitig wird das Steuerwesen endgültig auf eine *gesetzliche* Basis gestellt. Damit kann die Entwicklung des Steuer*rechts* voranschreiten.

60 Die Habsburger versuchten 1703 eine ähnliche Vorgangsweise; sie gründeten die „Banco del Giro", aber: „Angesichts der trostlosen Finanzlage des Staates gelang die Fundierung natürlich nicht, und jeder wußte, daß sie nicht gelingen konnte. Die mit dem bankrotten Staat so eng verbundene

det und nicht mehr die Krone bzw. der König als Person. Dies ist eine wichtige Abstraktionsleistung, weil sie damit den Staatshaushalt vom „persönlichen Geldbeutel" des Königs *(fisc)* trennte[61]. Zweitens konnten sich die Parlamentarier nicht mehr der Verantwortung für die Einnahmenseite entziehen und mußten dann doch zum Mittel der Besteuerung greifen[62]; während des 18. Jahrhunderts blieb England im wesentlichen bei der indirekten Besteuerung über *Excisen* und Zölle. Nicht unwesentlich war schließlich für unseren Zusammenhang der Aufstieg des *Common Law*[63], denn dieser bedeutete den Sieg der Common Law Courts über die Rechtsgewalt des Königs bzw. der königlichen Gerichte. Wir hatten oben gesehen, wie wichtig der Aspekt der *Property Rights* für die *ökonomische* Entwicklung ist. Die Prinzipien des

---

Bank genoß daher ebenso wenig Kredit wie der Staat selbst. ... Der ‚Banco del Giro' wies am 1. November 1705 einen Kassenbestand von sage und schreibe 66 Gulden auf. Die Bank war kaum in der Lage, ihre eigenen Beamten zu bezahlen, geschweige denn dem Staat Kredite zu beschaffen", so *Ernst Klein 1974:* Geschichte der öffentlichen Finanzen, a. a. O., S. 33 f.; zur Geschichte des Bankenwesens siehe *Charles P. Kindleberger 1993:* A Financial History of Western Europe. Sec. Ed., New York/Oxford: Oxford Univ. Press, Kap. 3, S. 37 ff., zum englischen Steuerwesen/Staatsfinanzen S. 156–163.

61 Wie viele andere Autoren spricht auch Kurt Kluxen in diesem Zusammenhang von einer „Finanzrevolution": gesetzliche Statuierung einer Staatsschuld im Jahre 1693, deren Annuitäten durch eine Akzise auf Bier und Spirituosen gesichert wurde, sowie die Errichtung der Bank of England: die Bank lieh der Regierung sofort 1,2 Millionen Pfund zu 8 % Zinsen unter der Bürgschaft des Parlaments und nur dadurch konnte England erfolgreich gegen Frankreich im Spanischen Erbfolgekrieg intervenieren, diesen schließlich erfolgreich zugunsten Englands beenden: „Erst mit Hilfe dieser Finanzrevolution konnten die gewaltigen Kosten für die Kriege mit Frankreich (1689–1697 und 1701–1714) aufgebracht werden", so *Kurt Kluxen 1983:* Geschichte und Problematik des Parlamentarismus. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 84 f. Hinfort sicherte das Parlament die Kreditfähigkeit der Regierung und machte damit den Reichtum des Landes für die „Politik" verfügbar. Vgl. auch *Martin van Creveld 1999:* Aufstieg und Untergang des Staates. München: Gerling Akad-Verl.: „Die Reformen von 1694–1696 waren der Schlüssel für die englische Finanzmacht im 18. und 19. Jahrhundert"(S. 159).

62 Die Jahre waren entscheidend für die *Institutionalisierung des Parlaments* als Organ der „Staatsleitung", so auch Finer: „In 1694 the definitive Triennial Act was passed and Parliaments ceased to be temporary accessories to kings in embarrassed circumstances, to be convened and dissolved at will. They became as permanent an organ of the constitution as the monarchy itself", *S. E. Finer 1997:* The History of Government, Vol. III. Oxford Univ. Press, S. 1352; wir sprechen im Kapitel 7 von einem Übergang im Sinne eines „Parlaments als Ereignis" zu einem „Parlament als Institution".

63 *R. C. van Caenegem 1973:* The Birth of the English Common Law. Cambridge/New York: Cambridge Univ. Press; grundsätzlich zur geschlichtlichen Bedeutung der Verrechtlichung und dann des Rechtsstaates *Blandine Kriegel 1995:* The State and the Rule of Law. Princeton, N. J.: Princeton Univ. Press.

Common Law sicherten individuelle Freiheitsrechte und das Eigentum in einem bis dahin unbekannten Maße. Die Kalkulierbarkeit des Rechts ist eine der wichtigsten Rahmenbedingungen für die kapitalistische Wirtschaft, wie Max Weber bereits wußte.

Im Verlaufe des 18. Jahrhunderts werden die Engländer zum höchstbesteuerten Volk der Welt, und zwar nicht weil sie besonders gutmütige Schafe gewesen wären – gerade in Geldsachen waren sie das sicherlich nicht, „but because they regarded taxation as a legitimate aspect of parliamentary government"[64]. Mit Ausnahme von Schottland und dann der amerikanischen Kolonien[65] kennt man in England keine Steuerrebellion mehr und erweist sich die administrative Seite der Steuereinhebung viel leichter und viel effektiver als etwa in Frankreich, wo die Steuereinhebung als ein Akt der Ungerechtigkeit empfunden wurde und überall ein Steuerwiderstand zu brechen war. Das soll nicht heißen, daß es keine Schwierigkeiten gegeben hätte: Die Schmugglerbanden an den Küsten lebten geradezu von der Umgehung der hohen Importzölle, ihre Bekämpfung erforderte immer wieder den Einsatz von Soldaten. Aber das ist relativ harmlos im Vergleich zu Frankreich, wo die Steuereinhebung ohne bewaffneten Begleitschutz zeitweise unmöglich war.

Zwei Jahrzehnte nach 1688 war vor allem die *Grundsteuer* wichtig für die Staatsfinanzierung; wahrscheinlich hat auch die englische Aristokratie nie den vollen Steuersatz bezahlt, zu dem sie verpflichtet gewesen wäre, aber rein optisch war sie von der Steuerpflicht nicht ausgenommen und auf diese Optik kam es der sich verstärkenden „öffentlichen Meinung" an – das englische Steuerwesen erschien eben als viel gerechter als das in Frankreich oder Preußen. Zu dieser Optik trug auch nicht unwesentlich bei, daß das Parlament als Zentralinstanz der Steuergesetzgebung ein ungewöhnlich *einheitliches* Steuerrecht schuf: Hier gab es keine lokalen *parlaments*, Magistrate oder Korporationen, die sich Sonderrechte aushandeln durften, wie in Frankreich. Schlußendlich war es das Parlament gewesen, das per Gesetz von 1671 und 1683 das System der Steuerpacht in England für immer abschafft und ebenfalls durch einen *Act of Parliament* das Herdsteuergesetz aufhebt – unter großem Jubel der Bevölkerung, denn „as a ‚badge of slavery' upon the people" hatte sie gegolten wegen ihrer kopfsteuerartigen Wirkung.

Wie in Frankreich waren die Steuerpächter in England die wichtigsten Krediteure der Krone gewesen; diese fielen nun weg, und schon aus diesem Grunde brauchte man einen Ersatz, und zwar dringend, denn England befand sich im Krieg mit Frankreich, deshalb die

---

64 *John Brewer 1988:* The Sinews of Power. – War, Money and the English State 1688–1783. Cambridge, Mass.: Harvard Univ. Press, S. 133.

65 *S. E. Finer 1997:* The History of Government, a. a. O., S. 1490 f.: Die amerikanischen Kolonisten „rebellierten" gegen die britische Steuergesetzgebung, obwohl sie zu den niedrigst besteuerten Völkern der westlichen Welt zählten, so Finer, „... the British Americans enjoyed a lighter tax burden than any people of the western world – except the Poles. It is reckoned that it was 1 shilling per capita in America compared with 6 shillings and 8 pence in Ireland and no less than 26 shillings in Britain."

Gründung der *Bank of England* (1694) durch die Londoner Finanziers – vermutlich nach holländischem Vorbild: Die Bank gewährt der *Treasury* kurz- und vor allem langfristige Kredite, bietet am Markt zu bestimmten Zinssätzen Staatsanleihen an, während das Parlament Steuern beschließt, die „earmarked" sind, also ausschließlich zur Abtragung einer genau bezeichneten kreditbedingten Staatsschuld eingehoben werden: „One important consequence of this connection was that new taxes imposed to fund the debt became firmly embedded in the fiscal fabric of the state. The repeal of such a tax, thereby removing the security of a particular stock, would have been a gross breach of public confidence and a threat to the security of public credit."[66]

Anders als die Regierungen auf dem europäischen Kontinent kann die Politik in England auf wirtschaftsschädigende Währungsmanipulationen, einseitige Änderungen von Kreditverträgen oder – noch drastischer – auf die Erklärung eines Staatsbankrotts zum Zwecke der Entschuldung, verzichten. Die Zusammenhänge zwischen hoher politischer Stabilität – gegründet auf eine moderne Form der Staatsfinanzierung – und dem Aufstieg Englands zur führenden Wirtschaftsmacht der Welt liegen auf der Hand: Im Sinne des wirtschaftstheoretischen Ansatzes von North und Thomas gewinnt England einen erheblichen Modernisierungsvorsprung bei der Sicherung der *Property Rights* und der Senkung der *Transaktionkosten*[67]. Man darf daher vermuten, daß die Staatsanleihen der Londoner Bourgeoisie einerseits eine *sichere* Form der Kapitalanlage und -akkumulation boten, andererseits ihr gleichzeitig die Option eröffneten, einen gewissen Teil ihres Kapitals in risikoreichere, aber gewinnversprechende Unternehmen zu reinvestieren. Sicherheit und Risiko sind bekanntlich zwei der wichtigsten Parameter des modernen Wirtschaftslebens.

Die genannten Faktoren: Steuerbewilligungsrecht des Parlaments, einheitliches Steuerrecht, Staatsfinanzierung über Staatsverschuldung/Kreditfinanzierung (durch eine solide Bank), sowie darauf bezogene Steuergesetzgebung – erklären die Entwicklung des britischen Steuersystems im 18. Jahrhundert ganz gut: Nach 1688 wurde – wie erwähnt – die alte *poll tax* abgeschafft und durch eine *land tax* als einziger direkter Steuer ersetzt[68]. Die Motive des da-

---

66 *John Brewer 1988:* The Sinews of Power, a. a. O., S. 119.

67 *Douglass C. North 1981:* Structure and Change in Economic History. New York/London: Norton Comp., S. 156: „The rise of Parliament caused the nature of English property rights to diverge from the Continental pattern. The power to grant property rights increasingly fell to a group whose own interests were best served by private property and elimination of crown monopolies. Had such a shift not occured, the economic history of England would have been much different."

68 *Kurt Kluxen 1983:* Geschichte und Problematik des Parlamentarismus, a. a. O., S. 84–90: Die „Land Tax" betrug 20 % der Einnahmen und Renten aus Landbesitz, die Steuer belastete daher primär den Grundbesitz; wenig später (1711) wird mit dem „Landed Qualification Act" das *Wahlrecht* für alle Borough-Vertreter im Unterhaus auf einen Pachtwert von jährlich 300 Pfund, für die Grafschaftsvertreter auf 600 Pfund festgelegt, d. h., wir sehen hier sehr früh die Verknüpfung von Steuerrecht und Wahlrecht.

maligen Parlaments sind unschwer zu durchschauen, denn die Grundsteuer sollte nicht durch Beamte der Treasury, sondern durch die existierenden kommunalen Strukturen der *parishes, counties and towns*[69] eingehoben werden. Die Einziehung der Steuer blieb also fest in der Hand der Aristokratie und der Gentry; das war wichtig, solange sie eben der Krone mißtrauten. Aber genau wegen dieser Form der Einziehung blieb die Steuer wenig ergiebig. Die Hausbesitzer in den Städten sollten als Ausgleich eine „Fenstersteuer" zahlen, aber auch diese Steuer konnte man durch Zumauern von Fenstern wenigstens teilweise umgehen[70].

Die direkte Steuer bildete wegen der fehlenden staatlichen *Administration* keine solide Finanzgrundlage. Schon die Kredite für Englands Engagement im Spanischen Erbfolgekrieg hatten zur Folge, daß 50 bis 60 % des Budgets in die Staatsschuldentilgung zu fließen hatten; das war auf die Dauer natürlich ein unhaltbarer Zustand. Parlament und Treasury mußten stärker *kooperieren*, und das taten sie auch: Während des ganzen 18. Jahrhunderts wurden von hunderten von Anträgen zur Steuergesetzgebung nur vier abgelehnt[71]. Das Parlament beschloß also neue Steuern, und zwar immer nur von Fall zu Fall; und oft – wie erwähnt – zweckgebunden für eine bestimmte Staatsschuld[72]: Eine Steuer auf Bier, eine Steuer auf Zucker, auf Salz, auf Tabak, Tee, Kaffee, Spirituosen, Papier, Seife, Leder usw. Auf diese Weise kamen im Laufe des 18. Jahrhunderts ziemlich viele Steuern zusammen – alle auf den Konsum!

69 *E. Schremmer 1989:* Taxation, a. a. O., S. 321.

70 Die Fenstersteuer hatte bis 1851 Bestand und noch heute soll manche Stadtvilla beim Betreten einen düsteren Eindruck machen, sogar zugemauerte Fenster sind noch zu erkennen.

71 *John Brewer 1988:* The Sinews of Power, a. a. O., S. 132.

72 Die Staatsschuld explodierte infolge der hohen Kriegskosten von etwa 1 Million Pfund (1688) auf 80 Millionen Mitte des 18. Jahrhunderts, aber – und das ist der entscheidende Punkt – sie verursachte keinen Vertrauensschwund in den Staat als Gläubiger, ganz im Gegenteil, der Staat drängte auf Senkung der Kreditzinsen, die bis Mitte des Jahrhunderts auf 3% sanken; die Briten waren fasziniert von der Existenz von „cheap money", also billigen Krediten! Vgl. *W. R. Brock 1957:* England. In: The New Cambridge Modern History, Vol. VII, S. 241–268, insbes. S. 242. und S. 252. Hier wären die Zusammenhänge mit der „industriellen Revolution" weiterzuverfolgen: Der Staat garantiert wie in keinem anderen Land der damaligen Zeit die „property rights" – „reverence for property had largely taken the place of religion as the cement of society" – so Brock (S. 264) –, seit den Habeas Corpus Acts gibt es kaum noch willkürliche Verhaftungen: „An Englishman was free from arbitrary arrest, imprisonment or punishment" (S. 264), es konnte wegen der weitgehenden Pressefreiheit ein freier „Markt" für Ideen (Innovationen) entstehen, schließlich sicherte die Royal Navy den Handel mit fast allen Erdteilen; sog. „sunday schools" sorgen für ein steigendes Niveau an Literalität („the gap between grammar schools and public schools was less wide than it is today", so Brock); „cheap money" ermöglicht großangelegte Projekte des Ausbaus von Kanälen für die Binnenschiffahrt sowie den Bau von Straßen und Brücken – man spricht in diesem Zusammenhang sogar von einer „communication revolution" – eine wichtige Voraussetzung dafür, daß

Indirekte Steuern auf den Konsum haben den Vorzug, daß sie den Bürger nicht unmittelbar bei seinem Einkommen erfassen, sondern „nur" als Konsumenten. Die Steuern z. B. auf Bier und Malz bezahlten zunächst einmal die Eigentümer von Brauereien und Pubs. Es lag nun bei diesen, die Steuern auf die Preise zu überwälzen, was sie auch taten. Neben diesem „psychologischen" Vorzug hatten die „Akzisen" (Konsumsteuern) noch einen „technischen": Sie sind vergleichsweise leicht zu berechnen und einzuziehen. Drittens zahlt die große Masse des Volkes, weil es ja bestimmte Dinge konsumieren *muß*. Bis zu den napoleonischen Kriegen belastete das britische Steuersystem hauptsächlich „das gemeine Volk" und ließ das Produktivvermögen ebenso wie Kapitaleinkommen ungeschoren davonkommen.

Die Schwerpunktverlagerung des britischen Steuersystems zu den Akzisen hatte eine weitere, nichtintendierte Konsequenz, deren staatstheoretische Bedeutung erst in jüngster Zeit erkannt wurde, nämlich der Aufbau einer effizienten Steuer*verwaltung*. Die Akzisebeamten drehten täglich ihre Runden zu den steuerpflichtigen „Geschäften", trugen Art und Menge der Waren in ihre Tabellen ein, berechneten den Steuerbetrag, kassierten und kehrten am Abend in ihr Büro zurück, wo sie ihre Büroarbeit zu erledigen hatten – oft bis spät in die Nacht. Häufige Supervisionen und Versetzungen machten ihnen das Leben schwer, aber die Akzisenverwaltung galt schon damals als ziemlich sauber und vor allem effizient: Die Steuereinhebung im Betrieb nahm wenig Zeit in Anspruch und belastete die Geschäftswelt kaum; teilweise waren die Akzisebeamten bei den Händlern nicht einmal unbeliebt – unvorstellbar in den meisten Ländern der damaligen Zeit.

> The exciseman was a ubiquitous presence in eighteenth-century England, for he worked not merely in the ports and on the coast, like the customs officer, but in every small town and hamlet where beer and ale were brewed or tea sold over the counter. He was a state official, an executive rather than judicial officer, working under a system of statutory administrative law. As such, he was the symbol of a new form of government. He was also a sign of the state's determination to extract sufficient revenues from the public to ensure that England secured its place as a major international power.[73]

Die im Anschluß an die Französische Revolution einsetzenden Koalitionskriege und dann vor allem die Kriege der napoleonischen Zeit verschlingen derart hohe Summen, daß sie die Grenzen des britischen Steuersystems bei weitem überschreiten. Premier und Schatzkanzler William Pitt mußte einsehen, daß die begüterten und wohlhabenden Schichten des Landes

---

die knappe und deshalb teure Holzkohle durch Steinkohle ersetzt werden konnte, „and the growth of professional codes of conduct is one of the most important and least noticed legacies of the eighteenth century" (Brock, S. 265); d. h., „Modernisierung" ist ein viel zu komplexes „Projekt", als daß es mit den wenigen Variablen des „ökonomischen Reduktionismus" zu erfassen wäre.

73 *John Brewer 1988:* The Sinews of Power, a. a. O., S. 114.

einen größeren Beitrag zur Staatsfinanzierung zu leisten haben. Das Resultat der Suche nach neuen Finanzquellen war die Einführung der *Einkommenssteuer* (1799), zunächst gedacht als zeitlich befristete „Kriegssteuer" – sie wird dann 1815 tatsächlich abgeschafft –, dann aber 1842 von Peel zum Zwecke der Reduzierung des Budgetdefizits wieder eingeführt, wird sie alsbald zur wichtigsten Säule des britischen Steuersystems, in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts zum Vorbild für fast alle anderen Staaten Europas. Wieder einmal hatte der Krieg zu einer der wichtigsten Innovationen bei den Institutionen des Staates gezwungen.

Die Einkommenssteuer führte drei ganz neue Prinzipien in das Steuerwesen ein: Erstens wird seitens des Fiskus anerkannt, daß ein gewisser Grundbetrag des Einkommens *steuerfrei* zu bleiben habe – heute spricht man vom „Existenzminimum"; 1799 waren das 60 Pfund[74]. Hier erscheint erstmals das Prinzip des *ability to pay* – ein Grundprinzip der modernen Besteuerung, das sich gegen Ende des 19. Jahrhunderts in fast allen westlichen Industrieländern durchsetzt und dem staatlichen Terror der kopfsteuerartigen Belastungen der Armen ein Ende setzt. Zweitens, die britische Einkommenssteuer faßte diverse Einkommensarten zu „Schedules" zusammen und bestimmte, daß – nach Abzug der Freibeträge – die Steuer*sätze* mit der Höhe des Einkommens ansteigen sollten: zwischen 60 und 199 Pfund Einkommen stieg der Steuersatz in Stufen von 0,8 % auf 5,5 %; wer 200 und mehr Pfund verdiente, hatte den Höchststeuersatz von 10 % zu bezahlen. Hier wird erstmals das Prinzip der *Steuerprogression* bewußt, gezielt und begründet ins Steuerwesen eingeführt. Es ist klar, daß die englische Upper Class empört dagegen Sturm lief, aber solange der Krieg dauerte, ließ sich die Steuer rechtfertigen und *durchsetzen* – im Unterschied etwa zu Preußen, wo wenig später ein ähnlicher Versuch am Widerstand der Aristokratie scheiterte. Schließlich greift die Einkommenssteuer zum ersten Mal in der langen Geschichte der Besteuerung auf das tatsächliche *individuelle Einkommen* zu, gleichgültig woher es stammt, z. B. aus Kapitalverzinsung: Die Londoner Bourgeoisie hatte das ganze 18. Jahrhundert hindurch davon profitiert, daß sich der Staat in beträchtlichem Umfang über Staatsschulden finanzierte und über die Bank of England all jenen, die Staatsanleihen kauften, Zinsen zahlte, während der Großteil der Steuern vom gemeinen Volk als Konsumenten „eingezogen" worden war, d. h., das System wirkte de facto als ein Mechanismus der Umverteilung von unten nach oben. Das Prinzip der Steuerprogression trug nun dazu bei, diese Ungerechtigkeit im System zu korrigieren. Das Problem aber war, wie der Fiskus an die Informationen über die individuellen Vermögensverhältnisse herankommen konnte, ohne in die Privatsphäre der Bürger hineinzuschnüffeln? Auch dafür fanden die britischen Steuerexperten eine trickreiche Lösung: Zunächst sollten die Steuerpflichtigen aufgrund ihrer Angaben geschätzt werden; wer glaubte, zuviel Steuern zu bezahlen, konnte seine Einkommensverhältnisse in überprüfbarer Weise offenlegen und eine entsprechende Herabsetzung der Steuer verlangen.

Nach 1815 war die Einkommenssteuer politisch nicht mehr zu halten: Der Krieg war zu

---

74 *E. Schremmer 1989:* Taxation, a. a. O., S. 331.

Ende, folglich sei die Kriegssteuer als Steuer für die Wohlhabenden abzuschaffen. Daran änderte auch die Tatsache nichts, daß England im Unterschied zu Frankreich einen hohen Turm an Kriegsschulden angehäuft hatte, der nun abzutragen war. Die Regierungen kehrten zur Tradition des 18. Jahrhunderts zurück, nämlich zur Besteuerung des Konsums. Genau dagegen regte sich aber zusehens öffentlicher Unmut und Widerstand. Die Zeiten hatten sich geändert, die Macht der politischen Öffentlichkeit nahm zu: Bis 1842 wurden von den rd. 1.200 Steuern auf Konsumgüter 450 abgeschafft, bei weiteren 750 die Steuersätze gesenkt; berühmt wurde die „Anti-Corn Law Leage", die mit Erfolg die Herabsetzung, 1869 die gänzliche Abschaffung der Zölle auf Getreide erkämpfte. Das alte System war nun ebenfalls kaum mehr durchsetzbar; 1842 mußte man zur Einkommenssteuer zurückkehren. Sie entsprach auch dem säkularen Trend zum Individualismus der Industriegesellschaften, wenngleich der Liberalismus mit großer Skepsis das Eindringen des Fiskus in die privaten Vermögensverhältnisse der Bürger beobachtete; die Widerstände legten sich. Der Anteil der Konsumsteuern und Zölle am gesamten Steueraufkommen sank von 64 % (1848) auf 38 % (1913), während sich die durchschnittliche Steuerbelastung pro Kopf verdoppelte und das Volumen des Staatshauhalts fast verdreifachte – dank der Einkommensteuer und einer höheren Erbschaftssteuer. Langsam, aber sicher bewegte sich Großbritannien im 19. Jahrhundert auf moderne Vorstellungen der *Steuergerechtigkeit* zu[75].

Einen weiteren, gravierenden Einschnitt in die Entwicklung des Steuersystems bewirkte wieder einmal der Krieg, diesmal der Erste Weltkrieg: Hatte die durchschnittliche Steuerbelastung pro Kopf 1913/14 nur 4,38 Pfund betragen, so war sie 1919/20 auf 30 Pfund gestiegen[76]. Die Staatsquote lag im 19. Jahrhundert bei etwa 10 %, nach dem Krieg bei 30 %! Die wesentlichen „Innovationen" des 20. Jahrhunderts sind weniger im Steuersystem selbst zu finden, sondern in erster Linie im Steuer*niveau* und den daraus resultierenden sozialen Kämpfen um die *Verteilung* der Steuerlast[77].

Preußen: Bis zum 30jährigen Kriege war der Kurfürst von Brandenburg-Preußen nicht viel mehr als ein begüteter Junker, eher *primus inter pares* denn ein wirklicher Herrscher, seine Verwaltung patrimoniale Oikos-Verwaltung, und dies noch dazu weitgehend auf naturalwirtschaftlicher Grundlage, also weit, weit entfernt von einem Staat. Wie auch anderswo brauchten die Kurfürsten zur Schuldentilgung immer wieder die Stände, die sich im Gegenzug eine stärkere Stellung gegenüber den Bauern zusichern ließen.

---

75 *Sven Steinmo 1993:* Taxation and Democracy. New Haven/London: Yale Univ. Press, S. 52 ff. zu Großbritannien.

76 *M. J. Daunton 1996:* How to Pay for the War: State, Society and Taxation in Britain, 1917–24. In: English Historical Review: 882–919, zur parteipolitischen Auseinandersetzung um die Steuerpolitik; wieder einmal stand die Frage der Besteuerung der *rentiers* im Mittelpunkt.

77 *Herbert Timm 1987:* Wandlungen der Besteuerung seit dem vorigen Jahrhundert, a. a. O., S. 13 f.: Anfang der 1970er Jahre lag der Anteil der Income Tax bei rd. 51 %, derjenige der Property Taxes bei rd. 12 % und der Verbrauchssteuern bei rd. 34 %.

Nach dem Ende des Krieges[78] wollte Friedrich Wilhelm, der Große Kurfürst (1640–1688), endlich ein stehendes Heer aufbauen, wie wir bereits sahen; dafür brauchte er einen kontinuierlichen Ressourcenfluß, nicht mehr die alte *Bede*, eine einmalige Zahlung (irrigerweise Bitt*steuer* genannt – ein Widerspruch in sich), sondern eben regelmäßig zu zahlende *Steuern*. Die Verhandlungen mit den Ständen verliefen jedoch in den alten Bahnen: Auf dem Lande sollte die *Kontribution* der Kriegszeit fortgeführt werden[79], also ähnlich wie die französische Taille eine kombinierte Grund- und Herdsteuer, aber nur von den Bauern, nicht vom adeligen Großgrundbesitz. Für den städtischen Bereich bekam Friedrich Wilhelm nach zähen Verhandlungen eine *Akzise*[80] zugestanden, eine indirekte Konsumsteuer, welche an den Stadttoren auf den Wert der eingehenden Waren aufgeschlagen wurde. Auf dem Lande wurden die junkerlichen *Landräte* zur Steuerbehörde, in den Städten wurden dafür *Steuerräte* ernannt. Damit war die Sonderbehandlung der Rittergutsbesitzer sowie die steuerliche Trennung von Stadt und Land besiegelt.

Friedrich Wilhelm I. trieb den Ausbau bzw. die Erweiterung des fürstlichen Domänenbesitzes kräftig voran, mit dem „Domänenedikt" von 1713 wurde aber die Unveräußerlichkeit der kurfürstlichen Domänen erklärt und damit gewissermaßen „verstaatlicht". Bis zu seiner Zeit hatte es auch ein ganz unübersichtliches Kassenwesen gegeben: 1. die königliche Schatulle oder Kammer, welche die Gelder des „persönlichen Bedarfs" des Königs enthielten; 2. die

---

78 *Werner Vogel 1983:* Brandenburg-Preußen. Die Entwicklung der brandenburgischen Verwaltung bis zum Regierungsantritt König Friedrich Wilhelms I. (1713). In: Kurt G. A. Jeserich/Hans Pohl/Georg-Christoph von Unruh (Hrsg.), Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. 1, a. a. O., S. 858–889; die wirtschaftliche Lage war derart katastrophal, daß die Einkünfte des Fürsten oft nicht einmal ausreichten, um die Verpflegung des Hofes sicherzustellen, bei 25 Beamten!

79 So auch in Österreich das sog. *Contributionale*, das aber in Österreich von den *Landständen* eingehoben und verwaltet wurde. Bis zur Zeit Maria Theresias halten die Landstände an ihrer Auffassung fest, es handele sich um „freiwillige Leistungen" der Stände an die Krone, von einer Anerkennung einer allgemeinen *Steuerpflicht* war man ohnehin noch meilenweit entfernt, siehe *Herbert Matis 1980:* Staatswerdungsprozeß und Ausbildung der Volkswirtschaft. In: Ders. (Hrsg.), Von der Glückseligkeit des Staates. – Staat, Wirtschaft und Gesellschaft in Österreich im Zeitalter des aufgeklärten Absolutismus. Berlin: Duncker & Humblot, S. 15–28, sowie *Peter Berger 1980:* Finanzwesen und Staatswerdung. Zur Genese absolutistischer Herrschaftstechnik in Österreich, S. 105–136 im selben Sammelband.

80 *Philippsberg 1909:* Accise, a. a. O., S. 21. Erste Ansätze zur Einführung hatte es schon unter Kurfürst Albrecht Achilles gegeben, als 1472 auf Bier eine „Ziese" aufgeschlagen wurde, ist aber bald wieder erloschen, ebenso wie die „Ziese" auf Getreide 1571; erst die Anforderungen des 30jährigen Krieges werden Veranlassung zur Ausbildung eines Akzisensystems, aber es bildet zu dieser Zeit noch einen Teil der Kontributionen, d. h. zur Erhaltungen der Truppen zu leistende Beiträge. Der Adel wehrt sich gegen die Beibehaltung der Akzise, weil er gegen alle Privilegien durch die Verbrauchsabgaben mitbesteuert würde, die 1641 eingeführte „Generalaccise" mußte daher bald wieder aufgegeben werden, 1667 wird die Akzise auf die Städte beschränkt.

„Hofrentei“[81] zur Finanzierung des Hofes und der Behörden, 3. die „Hofstaatsrentei“ für besondere Aufwendungen des Hofes. Noch immer flossen zahlreiche Abgaben *in natura* an den Hof. Friedrich Wilhelm beseitigte schließlich dieses zersplitterte Kassenwesen, errichtete 1722 das „Generalfinanzdirektorium“ für die gesamten Staatsfinanzen und ein Jahr später (1723) eine „General-Rechenkammer“ als eine Behörde zur Prüfung der Rechnungen des Staatshaushalts. Damit konnte das gesamte Rechnungswesen entscheidend verbessert und erst auf dieser Grundlage regelmäßige Aufstellungen von Voranschlägen erstellt werden. Sich selbst ließ der König ein Jahresgehalt von 52.000 Talern überweisen[82]. Wie zuvor in England wurde auch hier eine endgültige Trennung von Amt und Person des Königs vollzogen[83]. Der König übertrug seine persönlich äußerst sparsame Lebensweise auch auf den Staat, so daß sich am Ende seiner Regierungszeit – wie erwähnt – ein Staatsschatz von 8 bis 9 Millionen Talern angesammelt hatte[84].

Friedrich dem Großen mißlang – wie seinen Vorgängern – der Plan für eine durchgreifende Akzisenreform: Zwar wurde mit dem „Akzisendepartement“ eine eigene Steuerbehörde

---

81 *Walter Hubatsch 1983:* Verwaltungsentwicklung von 1713–1803. In: Jeserich/Pohl/von Unruh (Hrsg.), S. 892–914, hier S. 878 zur „Hofrentei“ als oberster Domänenbehörde; der König hatte den Grundsatz der Zeitpacht eingeführt, ausschließlich Bürgerliche als Pächter zugelassen, den Domänenbesitz erhöht und den Ertrag der Domänen von 1,8 auf 3,3 Millionen Reichstaler gesteigert.

82 *Ernst Klein 1974:* Geschichte der öffentlichen Finanzen, a. a. O., S. 49.

83 Viel später erst in den anderen deutschen Landen, vgl. *Hans-Peter Ullmann 1987:* The Emergence of Modern Public Debts in Bavaria and Baden between 1780 and 1820. In: Peter-Christian Witt (Hrsg.), Wealth and Taxation in Central Europe. Leamington Spa: Berg, S. 63–80, zur „Entpatrimonialisierung“ der Staatsschulden – „the debts of the prince had to be depatrimonialised“ – aus den „Kammerschulden“ wurden „Landesschulden“, zweitens wurden alle Schulden zusammengeführt – *unification of public debt*, so der Autor (S. 71), „on the principle ‚one state, one debt‘, it swept away the debt structure which had evolved in the course of time, thus levelling out the highly disparate debt-burden of the various regions“, schließlich drittens *the commercialisation of public debt* über ein modernes Bankenwesen, und das habe the *form of public debt* entscheidend verändert (S. 75): „Between 1780 and 1820, accordingly, Bavaria and Baden – and not only they but most of the other German states as well – experienced their ‚Financial Revolution‘, almost a hundred years later than the countries of Western Europe. This reduced the developmental discrepancy which had existed in the Europe of the eighteenth century between England, the Netherlands and France on the one hand and the states of Central Europe on the other“ (S. 79; Hervorhebungen im Original). Vgl. auch *Walter Demel 1993:* Vom Aufgeklärten Reformstaat zum bürokratischen Staatsabsolutismus. München: R. Oldenbourg, S. 110 f.

84 *Rudolf Braun 1975:* Taxation, a. a. O., S. 277; Preußen gehörte damit zu den wenigen Ländern, wo es nicht nur keine Staatsschuld, sondern sogar einen beträchtlichen Überschuß in der Staatskassa gab; rd. 80 % der Staatsbudgets verschlang damals das Militär, dieser Anteil sank dann aber in der 2. Hälfte des 18. Jahrhunderts auf rund 50 %.

geschaffen, aber es blieb bei den Mängeln im Steuersystem: Es gab 67 sich zum Teil widersprechende Tarife, 2.775 Artikel waren gesondert mit Akzisen belegt, 8.000 Akzisen- und Zollbeamte verschlangen etwa 12 % der Einnahmen etc.[85] Es ist klar, daß ein solch umständliches Steuersystem auch den Warenverkehr zwischen Stadt und Land behindern mußte. Ebenso wenig bekümmerte sich jemand in der Staatsführung um die extreme Steuerungerechtigkeit auf dem Lande, wo die kontributionalen Bauern ja nicht nur die Steuern zu zahlen, sondern auch noch andere Leistungen zu erbringen hatten, im wesentlichen für das Heer (Fuhren und Vorspanndienste, Futter für die Pferde etc.).

Wie erwähnt, scheiterte während der Reformperiode[86] das geplante Projekt einer allgemeinen Einkommenssteuer am entschlossenen Widerstand der Junker, so daß erst die *Klassensteuer* von 1820 eine wirkliche Reform brachte; die gesamte Bevölkerung wurde in vier „Klassen" eingeteilt: 1. Rittergutsbesitzer und städtisches Patriziat, 2. freie Bauern und höheres Bürgertum, 3. abhängige Bauern und Kleinbürgertum, 4. Einlieger und Beisassen, also Arbeiter und auch Mittellose – diese letzte Klasse nennt man dann auch den „vierten Stand". Die Höhe der zu entrichtenden Steuer wurde nicht nach Einkommen, sondern durch Zuordnung zu einer der Klassen berechnet. Die erste Steuerklasse war jedoch kaum „besetzt", d. h., es wurden kaum Steuern bezahlt. Eine „Gewerbesteuer" kommt zwar nun hinzu, sie bleibt jedoch bis weit in die zweite Hälfte des 19. Jahrhunderts eher unergiebig[87].

Drei Merkmale sind für das preußische Steuersystem charakteristisch:

1. Ein vergleichsweise hoher Anteil der Staatseinnahmen fließt als Ressourcen aus der Stellung des *Staates als Eigentümer*, vor allem Grundbesitz, Forsten und Bergbau, aber auch Objekten wie Mühlen, Bäckereien, Schmieden, Fischteichen, Ziegelwerken usw.; 1740 beruhte rd. die Hälfte aller Staatseinnahmen auf solchen Quellen, man könnte

---

85 *Philippsberg 1909:* Accise, a. a. O., S. 22. Vgl. für Bayern *Eckart Schremmer 1986:* Die Finanzwirtschaft des absoluten Staates. Bayern im 18. Jahrhundert. In: Ernst Hinrichs (Hrsg.), Absolutismus, a. a. O., S. 196–213.

86 *Hanna Schissler 1982:* Preußische Finanzpolitik nach 1807. Die Bedeutung der Staatsverschuldung als Faktor der Modernisierung des preußischen Finanzsystems. In: Geschichte und Gesellschaft 8/Heft 3 „Staatsfinanzen und Gesellschaft", hrsg. v. Helmut Berding, S. 367–385.

87 *W. R. Lee 1975:* Tax Structure and Economic Growth in Germany (1750–1850). In: The Journal of European Economic History 4: 153–178, hier insbes. S. 164, die Gewerbesteuer erbringt in der Zeit zwischen 1850 bis 1870 rd. 11 % des Steueraufkommens, trotz „industrieller Revolution", d. h., investives Kapital wurde nur sehr gering besteuert, was u. a. die hohen Wirtschaftswachstumsraten erklären könnte, so Lee: „The retention of the original tax base of 1820 meant that it became increasingly out of tune with the situation existing in the secondary sector, given the established pace of technological/industrial development."

also von einem „patrimonial fiscal system" sprechen[88] – in Frankreich und England waren solche Staatseinnahmen schon fast bedeutungslos geworden. Der Anteil der *Eigenwirtschaft* des Staates bleibt auch im 19. Jahrhundert relativ hoch: zu den Monopolen auf Salz (ab 1867 Salzsteuer) und Tabak kamen die Eisenbahnen, die Post und Telegraphen als einträgliche „Geschäfte" hinzu. Wie in Frankreich fehlt im Preußen des 18. Jahrhunderts eine landeseigene Bank zur Kreditierung der Staatsfinanzen, man muß sich daher auf ausländische Kreditmärkte begeben und erachtet das öffentliche Eigentum gewissermaßen als hypothekarische Sicherung der Kredite. Trotzdem blieb z. B. Friedrich dem Großen zur Kriegsfinanzierung kein anderer Ausweg als der Griff zur „Manipulation der Währung" – der Staatsschatz von rd. 10 Millionen Talern war schnell verbraucht. Als nach 1815 das „Verfassungsversprechen" nicht eingelöst wird, existiert auch kein Parlament, das neue oder höhere Steuern hätte beschließen können, und deshalb sind die Regierungen gezwungen, die Staatsschuldenproblematik auf eher illegalem Wege abzuwickeln (Stichwort: Seehandlung)[89]. Die preußischen Behörden scheuen sozusagen das Risiko zur Entwicklung des „Steuerstaates". Noch bis zum Ersten Weltkrieg hortet man – wie zu den Zeiten Friedrich Wilhelms I. – im „Spandauer Turm" einen Staatsschatz von 120 Millionen Mark, genug, um einige Tage Krieg führen zu können[90].

---

88 *E. Schremmer 1989:* Taxation, a. a. O., S. 410. Siehe auch *Wolfgang Rüfner 1983:* Die Verwaltungstätigkeit unter der Restauration und Konstitution. In: Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. 2, S. 470–503, hier insbes. S. 479: Im Jahre 1849 gehörten dem preußischen Staat 31 Gruben und 22 Hüttenwerke.

89 *Hanna Schissler 1982:* Preußische Finanzpolitik nach 1807: Die Bedeutung der Staatsschulden als Faktor der Modernisierung des preußischen Finanzsystems. In: Geschichte und Gesellschaft 8 (Heft 3 „Staatsfinanzen und Gesellschaft", hrsg. v. Helmut Berding): 367–385. Im Staatsschuldengesetz von 1820 war zum dritten Mal die Einberufung einer Nationalversammlung versprochen worden, der Monarch hätte eine Verfassung „gewähren" müssen, um die Staatseinnahmen zu steigern; da dies aber nicht geschah, blieben die Staatseinnahmen in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts weitgehend auf demselben Niveau, mit gravierenden Auswirkungen auch für die Weiterentwicklung der öffentlichen Verwaltung, z. B. mußten trotz Bevölkerungswachstum, Aufgabenvermehrung und Ansätzen einer industriellen Entwicklung die Beamtenstellen *gekürzt* werden, siehe *Hans Hattenhauer 1980:* Geschichte des Beamtentums. Köln u. a.: Carl Heymanns Verlag, S. 252.

90 *E. Schremmer 1989:* Taxation, a. a. O., S. 414: „While the British budget was based on loans and tax revenue, the Prussian budget, like that of other German states, rested on the yield of productive public establishments and on taxes, supplemented by taking loans. The Prussian state was entrepreneurial to an incomparatively higher degree than the British or the French. The fiscal economy of German states was to a substantial extent entrepreneurial activity in the agricultural, industrial, and mining sectors as well as in the realm of trade and services. This changed by no means during the nineteenth century."

2. Als *direkte* Steuer gab es bis zur napoleonischen Zeit nur die Grundsteuer für die Bauern; trotz gewisser Fortschritte bei den Arbeiten an den Grundkatastern blieb ein nicht unbeträchtlicher Spielraum für „willkürliche" Steuerzuteilungen. Wie erwähnt, besaß der Staat in Preußen nicht genügend Macht, den aristokratischen Grundbesitz in die Grundsteuerpflicht einzubeziehen. Die steuerliche Sonderbehandlung von Stadt und Land hatte überdies zur Folge, daß das Land (d. h. die Bauern) schwerer belastet wurden als die Bürger der Städte[91]. Neben den Akzisen für die Städte (Mahl- und Schlachtsteuer) gab es bis 1818 auch noch eine Reihe von *Binnenzöllen*, deren Höhe überdies aufgrund „langer Traditionen" von Provinz zu Provinz erheblich variierte – ebenfalls ein Indiz für einen Modernisierungsrückstand; erst die Regelungen von 1818 schufen einen einheitlichen Wirtschaftsraum und beschränkten die Zölle auf die *Staatsgrenzen*. Andererseits bedeutete die Zollunion der deutschen Länder 1833/34 einen ersten Schritt in Richtung „Reichseinigung" und führte der Ausschluß Österreichs aus der Zollunion 1866 zum Krieg. – Deutlicher kann man die staatstheoretische Bedeutung des Steuerwesens nicht hervorheben.
3. Das Scheitern des Versuchs der Einführung einer allgemeinen Einkommenssteuer (1808 und 1812) in Preußen deutet ebenfalls auf eine „Schwäche des Staates" hin, jedenfalls erwies sich der preußische Staat „schwächer" als der britische zur selben Zeit. Die Einbeziehung der „Mittellosen" in das System der „Klassensteuer" (1820/21) beruhte überdies auf *vormodernen* Vorstellungen – Kopfsteuern hatten ja schon die alten Römer gekannt!

Die ärmeren Schichten der Bevölkerung waren nach 1820[92] in der Tat die Hauptzahler der „Klassensteuer": die unterste Klasse brachte 46 %, allein die Kopfsteuer 19 %; Lohnarbeiter, Gesinde und Tagelöhner hatten monatlich 15 Pfennige zu zahlen, rd. 2,7 Millionen Menschen

---

91 Wir sehen hier eine deutliche Parallele zu den „neopatrimonialen Systemen" der gegenwärtigen Entwicklungsländer, siehe Kapitel 1, ähnlich auch *W. R. Lee 1975:* Tax Structure, a. a. O., aus entwicklungstheoretischer Perspektive.

92 Während der Zeit des Vormärz gab es in Österreich „trostlose Schuldenwirtschaft", so *Eheberg et al. 1909:* Finanzen, Handwörterbuch, Bd. IV, S. 217 f. Die Anlegung eines neuen Grundstückkatasters wurde 1817 angeordnet, zog sich aber bis 1847 hin; der Zustand bei den indirekten Steuern war ein „chaotischer", größte Systemlosigkeit bei der Wahl und Besteuerung der Objekte wie auch bei den Erhebungsmethoden; die Besteuerung war nicht nur länderweise, sondern sogar innerhalb der Länder noch sehr verschieden, und so geschah es, daß in der längsten Friedensperiode von 1815 bis 1848 die Finanznot fortdauerte, während sich andere Staaten erholten. Nicht die Niederlagen auf den italienischen Schlachtfeldern (1859) zwangen Österreich zum Frieden, sondern die Erschöpfung der Staatskassen, die bare Unmöglichkeit, trotz aller Anstrengungen den Bedürfnissen des Krieges zu entsprechen, so die Autoren. Siehe zur zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts *Josef Wysocki 1973:* Die österreichische Finanzpolitik. In: Alois Brusatti (Hrsg.), Die Habs-

wurde so „pro Kopf" erfaßt: „Vergeblich bat die Regierung, derartige Existenzen nicht mehr veranlagen zu müssen, es sei ein aussichtsloses Unterfangen. Der Staat lehnte ab: Nur wer aus der Ortsarmenkasse oder vom Provinzialverband eine Unterstützung beziehe, sei auch steuerfrei. Das war zwar legal, aber sinnlos, denn die armen Gemeinden hatten selber kein Geld, um die Notleidenden zu unterstützen. So wurden die Ärmsten besteuert, weil die Kommunen zu arm waren, für sie aufzukommen. Im Fürstentum Paderborn fehlte sogar eine Armenverwaltung: besteuert wurde also, wer ärmer war, als das Gesetz es vorsah."[93] Die Steuereinhebung oblag sog. „Steuerboten", die ohne jedes staatliche Gehalt auf die Zuschläge zu ihren Einnahmen angewiesen waren; sie kamen teilweise „zerrissen und zerlumpt" daher, Erpressung, Bestechung, Gewalttätigkeiten und nutzlose Strafen säumten ihren Weg, so Koselleck.

> 1848/49 war auch diese Zwischenlösung überwunden. Das Steuersystem unterschied nur noch drei Klassen, für deren Bildung wirtschaftliche Gesichtspunkte, die Höhe des Einkommens und die Art der Erwerbstätigkeit, ausschlaggebend waren: 1. Rittergutsbesitzer, Offiziere, höhere Beamte und Teile des Wirtschafts- und Bildungsbürgertums mit einem Jahreseinkommen von mehr als 500 Talern; 2. gewerbliches Bürgertum, mittlere Bauern und untere Beamte mit einem Jahreseinkommen zwischen 150 und 500 Talern; 3. Kleinbauern, Landarbeiter, Handwerksgesellen, Fabrikarbeiter, Tagelöhner und häusliches Personal mit weniger als 150 Talern jährlich. Die erste Klasse umfaßte 3 Prozent, die zweite 30, die dritte 67 Prozent der Gesamtbevölkerung. Die Steuerklassen waren nicht identisch mit sozialen Klassen, doch spiegelte sich in ihnen die Zurückdrängung der ständischen Strukturen und die allmähliche Herausarbeitung der neuen Klassenverhältnisse.[94]

Der entscheidende Durchbruch zu einem modernen Steuerwesen erfolgte in Preußen erst durch die Einführung der *Einkommenssteuer* (1891 in Preußen, nach diesem Vorbild in Österreich 1896) und nach dem Weltkrieg[95] durch die Erzbergerschen Finanzreformen 1919/20, welche u. a. auch eine reichseinheitliche Einkommenssteuer enthielten. Von England aus bahnt sich also die Einkommensteuer ihren Weg, wird um die Jahrhundertwende in fast allen west-

---

burgermonarchie 1848–1918. Wien: Verlag der Akademie der Wissenschaften, S. 68–104, sowie *Harm-Hinrich Brandt 1987:* Public Finances of Neo-Absolutism in Austria in the 1850s: Integration and Modernisation. In: Peter-Christian Witt (Hrsg.), Wealth and Taxation in Central Europe, a. a. O., S. 81–110.

93 *Reinhart Koselleck 1981:* Preußen zwischen Reform und Revolution, a. a. O., S. 535.

94 *Reinhard Rürup 1992:* Deutschland im 19. Jahrhundert 1815–1871, a. a. O., S. 88.

95 *Peter-Christian Witt 1982:* Finanzpolitik als Verfassungs- und Gesellschaftspolitik. Überlegungen zur Finanzpolitik des Deutschen Reiches in den Jahren 1930–1932. In: Geschichte und Gesellschaft 8: 386–414.

lichen Industrieländern eingeführt – übrigens auch in den USA[96] – und stellt heute die wichtigste Form der Besteuerung dar:

> Betrachtet man die Entwicklung der Zusammensetzung der Gesamteinkünfte – also deren Struktur – im Laufe der letzten Jahrzehnte, so ist ein Vordringen der Einkommenssteuer unverkennbar. Daß in den entwickelten Volkswirtschaften mehr als die Hälfte aller jener Einkünfte heute auf „direkte" Steuern entfällt, hat mehrere Gründe. Einmal ist entsprechend dem allgemeinen Wirtschaftswachstum die Bemesssungsgrundlage der Einkommenssteuer ständig gewachsen, zweitens haben parallel zu den Wirtschaftsstrukturänderungen (stetige relative Abnahme schwer erfaßbarer und/oder steuerbefreiter) Einkünfte aus Landwirtschaft fortschreitend an Bedeutung im Verhältnis zu Einkünften aus anderen Wirtschaftssektoren verloren, drittens wurden die Steuersätze erhöht, viertens die Progression der Tarife verschärft, fünftens die Veranlagungs- und Erhebungstechniken immer effizienter gestaltet, und sechstens schließlich hat in neuerer Zeit die unvollständige und verspätete Anpassung der Steuerlasten an die tendenziell stetig fortschreitende Inflation zu „heimlichen" oder „kalten" progressionsbedingten Mehrerträgen geführt. Während bis zum Ersten Weltkrieg die meisten Arbeiter und Angestellten wegen ihrer unterhalb der (an sich bescheidenen) Freigrenzen liegenden Einkünfte faktisch steuerfrei blieben und andererseits die Höchstsätze für die mittleren Einkommen fünf Prozent kaum überstiegen, ja selbst für die nach damaligen Maßstäben „Reichen" nur in seltenen Fällen zehn Prozent erreichten, ist heute die Einkommenssteuer von der Pflichtigenzahl und vom Gesamtaufkommen her gesehen eine Massensteuer, die zu weit mehr als der Hälfte ihres Ertrages von Lohn- und Gehaltsbeziehern getragen wird und deren Grenzsteuersätze vielfach für die höheren mittleren Einkommen, insbesondere bei

---

96 *Sven Steinmo 1993:* Taxation and Democracy. New Haven/London: Yale Univ. Press, insbes. Kap. 3: „The Emergence of Modern Taxation, 1800–1920", S. 50 ff.; zu den USA S. 73 ff.; 1894 wird zwar in den USA die Einkommenssteuer beschlossen, aber schon 1896 vom Supreme Court als verfassungswidrig ausgehebelt. 1911 trat Präsident William Taft für ein Amendment ein und im Juli 1913 hatten es 42 Staaten unterzeichnet – mehr als die erforderliche Zweidrittelmehrheit; damit war der Weg frei für die Income Tax: sie erfaßte nur die höheren Einkommen und blieb sehr niedrig: 1 Prozent des Einkommens über 3000 Dollar und „Aufschläge" zwischen 1 und 6 Prozent für höhere Einkommen. „Only a tiny fraction of citizens were affected by the new law." Aber dann kam der Erste Weltkrieg: Der Höchststeuersatz wurde 1916 auf 15 und bis 1918 sogar bis zu 77 % hinaufgesetzt; 1916 waren nur 362.000 Steuerzahler von dieser Steuer erfaßt, 1920 schon 5.518.000 – immer noch ein kleiner Teil der etwa 41 Millionen Arbeitskräfte, aber dennoch: Bis zum Ende des Zweiten Weltkrieges stieg der Anteil der Einkommens- und Unternehmenssteuern auf über 60 % des gesamten Aufkommens. Die USA erhielten eine der progressivsten Steuersätze, zugleich aber setzte der Prozeß der Durchlöcherung des Steuersystems ein – eine direkte Folge des amerikanischen politischen Systems, auf das wir noch zurückkommen.

Einrechnung auch der Kirchensteuer und der Sozialabgaben, 50 Prozent erreichen oder gar überschreiten.[97]

Grundsätze des modernen Steuerwesens

Moderne Staatlichkeit konnte sich in den europäischen Staaten nur dort entwickeln, wo es den Herrschern (der Staatsleitung) gelang, ein leistungsfähiges Steuerwesen aufzubauen und durchzuhalten. Der moderne Staat ist ein *Steuerstaat*, d. h. „ist ein Staat, der seinen Finanzbedarf im wesentlichen durch Steuern deckt"[98]. Der Gegensatz zum Steuerstaat wäre ein Staat, der selber produziert und sich so über Eigenwirtschaft finanziert. Das war bzw. ist in kommunistischen Ländern weithin der Fall gewesen, wo die Staatswirtschaft den weitaus größten Teil der Wirtschaft umfaßte. Der Staat kann sich dann über Abschöpfungen selbst bedienen. Genau in diesem Unterschied von „Selbstbedienung über Abschöpfungen" und einem Steuerwesen im engeren Sinne dürften nicht unwesentliche Probleme der gegenwärtigen Reformländer liegen. Auch mit unserem – ständig mitlaufenden – Blick auf die Entwicklungsländer erscheint es vielleicht ganz nützlich, die wichtigsten „Grundsätze" oder Prinzipien eines modernen Steuerwesens zusammenzustellen.

1. *Allgemeinheit der Steuern:*[99] Die Geschichte des Steuerwesens ist voll von Beispielen, wie sich privilegierte Schichten immer wieder der Steuerpflicht entzogen. In einem weitgehend agrarischen Land – als solche sind bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts auch noch fast alle europäischen Staaten anzusprechen – spielt es eine erhebliche Rolle, ob der Großgrundbesitz (Adel, Kirche) zahlt oder nicht zahlt. Der absolutistische Staat Europas schaffte es nirgends, das Prinzip der Allgemeinheit der Steuerpflicht durchzusetzen. We-

97 *Fritz Neumark 1986:* Der Aufstieg der Einkommenssteuer. Entstehung und Entwicklung der direkten Besteuerung. In: Uwe Schulz (Hrsg.), Mit dem Zehnten fing es an, a. a. O., S. 232–244, hier S. 243.

98 *Klaus Vogel 1987:* Der Finanz- und Steuerstaat. In: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. I, S. 1151–1186, hier S. 1173; der Begriff „Steuerstaat" enthält auch eine Vorentscheidung über das Verhältnis von Staat und Wirtschaft, also eine „Grundsatzentscheidung für das Privateigentum und damit gegen das Staatseigentum, für das private und gegen das staatseigenhändige Wirtschaften", so auch *Paul Kirchhof 1990:* Staatliche Einnahmen. In: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch, Bd. IV, S. 87–233, hier S. 109; der „Steuerstaat" sei auf Teilhabe am jeweiligen Ertrags- und Tauschwert privater Leistungen verwiesen: „Die grundrechtliche Garantie von Privateigentum und Berufsfreiheit verbietet eine auf staatliche Erwerbswirtschaft angelegte und fordert eine steuerfinanzierte Finanzausstattung des Staates", heißt es hier (ebenda).

99 *K. Th. Eheberg 1911:* Steuer. In: Handwörterbuch, Bd. 7, S. 945–1002, hier zum Grundsatz der Allgemeinheit S. 964 ff.

gen dieser fehlenden Durchsetzungsfähigkeit kann man ihn auch als „schwachen Staat" apostrophieren[100]. Dasselbe gilt noch viel mehr für den „neopatrimonialen Staat" vieler Entwicklungsländer, wo die privilegierte Schicht der „Staatsklasse" nicht nur keine Steuern zahlt, sondern sich überdies noch aus den Staatskassen selbst bedient (Kleptokratien, Selbstbereicherungsregime etc., wie wir schon sahen). Der Großgrundbesitz *(haciendas)* Zentralamerikas wird – vermutlich auch heute – immer noch keine Grund- und Einkommenssteuern bezahlen. Die Durchsetzung der Allgemeinheit der Steuerpflicht ist wahrscheinlich erst den autoritären Systemen Lateinamerikas gelungen[101]. Aus entwicklungstheoretischer Sicht haben wir jedenfalls hier – mit dem Prinzip der Allgemeinheit der Steuerpflicht – ein weiteres Kriterium für die Modernisierung der Staatsorganisation. *Institutionalisierung des Steuerwesens bedeutet die Herstellung und Durchsetzung einer generalisierten Akzeptanz der Steuerpflicht,* und dies betrifft – in sozialstruktureller Hinsicht – in erster Linie die *privilegierten* Schichten der Gesellschaft. Das Prinzip der „Allgemeinheit der Steuerpflicht" ist wesentlich für „Steuergerechtigkeit" und dieses Prinzip richtete sich auch in Europa primär gegen die „alten Stände", die von einer Verpflichtung zur Steuerzahlung nichts wissen wollten. Die Steuerlast wurde einfach den Armen aufgebürdet, die sich dem Zugriff der Steuerbehörden nicht entziehen konnten. Aber auch unsere Gegenwart ist auf diesem Gebiet noch keineswegs frei von Problemen: In der Bundesrepublik Deutschland wurden z. B. „Abschreibungsmodelle" geschaffen, die es gerade den „Begüterten" erlauben, keine Steuern zu zahlen (Stand: 1998). In den USA bietet das Steuerrecht so viele Schlupflöcher und Ausnahmebestimmungen, daß Unternehmen, die in ihren publizierten Bilanzen Milliardengewinne ausweisen, keinen einzigen Dollar an Steuern zu zahlen brauchen[102].

---

100 *Michael Stürmer 1986:* Hungriger Fiskus – schwacher Staat. Das europäische Ancien Regime. In: Uwe Schultz (Hrsg.), Mit dem Zehnten fing es an, a. a. O., S. 174–188; mit Blick auf die Entwicklungsländer siehe *Joel S. Migdal 1988:* Strong Societies and Weak States. State-Society Relations and State Capabilities in the Third World. Princeton, N. J.: Princeton Univ. Press; zu den wichtigsten *state capabilities* gehöre eben auch die Fähigkeit zu *resource extraction*; siehe auch *Robert W. Jackman 1993:* Power without Force. The Political Capacity of Nation-States. Ann Arbor: Univ. of Michigan Press, insbes. S. 47 ff.

101 Nicht ganz eindeutig die Befunde bei *Guillermo Perry/Ana Maria Herrera 1994:* Public Finances, Stabilization and Structural Reform in Latin America. Washington, D. C.: Inter-American Development Bank.

102 Das Steuerrecht der USA umfaßt an die eintausend gedruckte Seiten, in welchen sich nur noch hochspezialisierte Experten zurechtfinden; nur größere Firmen leisten sich auf Dauer solche Experten, aber das scheint sich zu lohnen; siehe zu den fehlgeschlagenen Steuerreformen *Sheldon D. Pollack 1996:* The Failure of U. S. Tax Policy. – Revenue and Politics. Univ. Park, Pennsyl.: The Pennsylvania State Univ. Press; *Sven Steinmo 1993:* Taxation and Democracy, a. a. O., S. 142 f. zum Phänomen der „loophole madness" in den USA.

2. *Besteuerung nach der Zahlungsfähigkeit:*[103] „Die Steuerlast soll nach diesem Prinzip so verteilt werden, daß sie den Einzelnen möglichst genau im Verhältnis zu seiner Leistungsfähigkeit trifft."[104] Dieser Grundsatz schließt zunächst einmal alle Formen von Steuern aus, die eine kopfsteuerartige Wirkung haben. Vom alten Rom bis zu Preußens „Klassensteuer" sind wir immer wieder solchen Steuern begegnet. Die Kolonialmächte haben sich ebenfalls solcher Praktiken bedient. Ein modernes Steuerwesen nimmt jedoch das „Existenzminimum"[105] aus der Steuerpflichtigkeit heraus nach dem alten Spruch: „Wo nichts ist, hat der Kaiser sein Recht verloren." Objekt der Besteuerung können nur individuelle Vermögens*zuwächse* sein, weil erst diese die individuelle Zahlungsfähigkeit gewährleisten bzw. reproduzieren. Diese Zuwächse sind jedoch nicht immer abhängig von der persönlichen Leistungsfähigkeit des einzelnen, d. h., es gibt Einkommenszuwächse, die sich aus der bloßen Nutzung von Marktchancen ergeben und nicht aus Unterschieden der individuellen Leistungsfähigkeit zu erklären sind. Diese höheren Einkommen unterliegen dem Prinzip der „Sozialpflichtigkeit des Eigentums", was in Verbindung mit dem Prinzip der Besteuerung nach Zahlungsfähigkeit zwangsläufig zu einer *progressiven* Einkommensbesteuerung führen müsse, so Kirchhof[106]. In dieser Hinsicht variieren die Steuersysteme der OECD-Länder beträchtlich. Die USA z. B. haben eine der steilsten Progressionskurven mit relativ hohen Spitzensteuersätzen, welche allerdings kaum jemand bezahlt, weil die Ausnahmebestimmungen und Schlupflöcher das System unterminieren. Schweden dagegen hatte bis vor kurzem eine sehr flache Progressionskurve, dafür aber einen der höchsten Eingangssteuersätze der Welt[107].
3. *Direkte und indirekte Besteuerung:* Wie wir sahen, finanzierte sich der moderne Staat lange Zeit hindurch im wesentlichen über indirekte Steuern und steuerartige Abga-

---

103 *K. Th. Eheberg 1911:* Steuer. In: Handwörterbuch, Bd. 7, hier S. 969 zur „Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit"; *Paul Kirchhof 1990:* Staatliche Einnahmen. In: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch, Bd. IV, S. 138 zum „Leistungsfähigkeitsprinzip".

104 *K. Th. Eheberg 1911:* Steuer, a. a. O., S. 969.

105 Steuertechnisch gibt es dafür verschiedene Möglichkeiten, siehe dazu *Stefan Homburg 1995:* Zur Steuerfreiheit des Existenzminimums: Grundfreibetrag oder Abzug von der Bemessungsgrundlage? In: FinanzArchiv 52: 182–195; *Hartmut Söhn 1988:* Verfassungsrechtliche Aspekte der Besteuerung nach der subjektiven Leistungsfähigkeit im Einkommenssteuerrecht: Zum persönlichen Existenzminimum. In: FinanzArchiv 46: 154–171; *Hartmut Söhn 1994:* Einkommenssteuer und subjektive Leistungsfähigkeit. – Die Berücksichtigung des Bundesverfassungsgerichts zu Kinderfreibetrag/Kindergeld und persönlichem Existenzminimum. In: FinanzArchiv 51: 372–409; *Gerhard Lehner 1997:* Das steuerfreie Existenzminimum in der Familienpolitik. In: Österreichisches Jahrbuch für Politik 1996, S. 255–268.

106 *Paul Kirchhof 1990:* Staatliche Einnhamen, a. a. O., S. 139.

107 *Sven Steinmo 1993:* Taxation and Democracy, a. a. O., S. 130 f.

ben; in England z. B. bis zum Ende des 18. Jahrhunderts fast nur über Zölle und Excisen; dasselbe gilt für die USA – sogar noch bis zum Ende des 19. Jahrhunderts, zumindest für die bundesstaatliche Ebene – wie auch für das deutsche Kaiserreich. Auf dem europäischen Kontinent werden nur die Bauern direkt besteuert, die Bürger der Städte praktisch nur über Akzisen und verschiedene Luxussteuern. Lange Zeit hindurch galten indirekte Steuern auf den Konsum für gerechter als direkte, weil diese Steuern nur diejenigen trafen, welche sich Konsum leisten konnten, also die Begüterten (wer nichts kaufte, brauchte keine Steuern zu zahlen). Heute werden die *Umsatz- und Mehrwertsteuern* kritischer beurteilt: Sie ignorieren nämlich das Prinzip der Zahlungsfähigkeit. Sie treffen unterschiedslos auch diejenigen Personengruppen, die wegen der Aussparung des Existenzminimums gar nicht steuerpflichtig wären[108]. Diese Steuern werden an das Finanzamt nicht vom Steuerzahler abgeführt, sondern vom Unternehmen, wo der „Umsatz" anfällt. Bezahlt aber hat sie der Konsument, weil die Unternehmen die Steuern auf die Preise abwälzen – so jedenfalls ist es gedacht: „Die indirekten Steuern verpflichten den Steuerschuldner als den einen Verbrauchs- der Verkehrsvorgang vermittelnden Unternehmer, belastet aber den Steuerträger in der Anonymität des Marktes. Sie nehmen deshalb die persönlichen Einkommens- und Vermögensverhältnisse des Steuerträgers nicht zur Kenntnis, sind insofern nicht nach individueller Leistungsfähigkeit bemessen. Die steuerliche Belastbarkeit des Steuerträgers wird vielmehr nach der Art und Weise des erworbenen Wirtschaftsgutes vermutet. Belastungsgleichheit kann insoweit nur in grober Typisierung der beim jeweiligen Nachfrager erwarteten Zahlungsfähigkeit hergestellt werden. … Indirekte Steuern folgen nicht dem Leistungsfähigkeitsprinzip, sondern dem Grundsatz unmerklicher Verteuerung von Wirtschaftsgütern. Dabei erhöht die Umsatzsteuer grundsätzlich generell das Preisniveau, die Verbrauchs- und Verkehrssteuern belasten einzelne Leistungen als besondere Steuerquellen."[109] Mehrwertsteuern gehören jedoch als Massensteuern zu den ergiebigsten unserer Steuersysteme, sie belasten den Steuerzahler nur „unmerklich" (die Steuer wird eben nicht direkt vom Einkommen abgezogen), sind aus diesen Gründen bei den Politikern beliebt und aus unseren Steuersystemen kaum mehr wegzudenken (Ausnahme: der Bundesstaat der USA, der bis heute keine solchen Steuern kennt, wohl aber die Einzelstaaten). Den-

---

108 In den USA haben konservative Politiker allen Ernstes vorgeschlagen, das gesamte Steuersystem einzig und allein auf die VAT umzustellen, d. h. alle anderen Steuern abzuschaffen. Dies würde aber nur bei einem VAT-Prozentsatz von mindestens 35 % funktionieren, und man dürfte keine Produktgruppen herausnehmen, etwa Grundnahrungsmittel. Dies würde den Grundsatz der Besteuerung nach Zahlungsfähigkeit aufs Gröbste verletzen, siehe dazu *Sheldon D. Pollack 1996:* The Failure, a. a. O., S. 150 ff.

109 *Paul Kirchhof 1990:* Staatliche Einnahmen, a. a. O., S. 141 f.

noch bleibt die *Typengerechtigkeit* des Steuersystems als Problem des „gerechten" Steuerstaates[110].

4. *Effizienz des Steuersystems:* In der Antike, aber auch bis weit in die Neuzeit hinein in Europa – in Frankreich bis zur Revolution von 1789 – finden wir die Praxis der sog. „Steuerpacht". Diese Technik hatte den Vorteil, daß sich der Staat die Kosten für die Steuereinhebung ersparte und somit Nettobeträge vereinnahmen konnte. Die Mißbräuche aus diesem System waren jedoch ebenso weit verbreitet wie das System selbst: Der Staat verzichtet gewissermaßen auf seine hoheitlichen Rechte und erlaubt es Unternehmern, daraus ein Geschäft zu machen. Steuerpächter und Zöllner der römischen Zeit werden im Neuen Testament als verachtenswerte Personen dargestellt, während der Französischen Revolution richtete sich der Volkszorn ebenfalls gegen dieselben. Deshalb sind alle Staaten dazu übergegangen, die Steuereinhebung in eigener Regie durchzuführen.

Die Kosten der Steuereinhebung sollten jedoch in einem „angemessenen" Verhältnis zum Ertrag der Steuern stehen. Luxussteuern auf bestimmte Artikel (Goldschmuck, Pelzmäntel, Autos etc.) scheiterten in der Regel an diesem Prinzip. Die Technik der Steuereinhebung hat sich in den letzten 100 Jahren jedoch grundlegend verändert: Mit der Einkommenssteuer wurde fast überall gleichzeitig das Prinzip des „Quellenabzugs" eingeführt – „pay as you earn" (PAYE) hieß es in England. Mittlerweile laufen die Transaktionen zwischen Steuerzahler und Behörden nicht mehr über persönliche Kontakte, sondern über die Banken, d. h., niemand zahlt seine Steuerschuld einem Finanzbeamten persönlich und in bar. – Alle diese Dinge haben einen enormen Rationalisierungsschub in der Technik der Steuereinhebung und -verwaltung bewirkt. Aber diese Technik (im weitesten Sinne) beruht auf Voraussetzungen, die nicht überall gegeben sind: Erstens, die Technik setzt einen hohen Grad an Durchmonetarisierung der Wirtschaft und ein entsprechend gut entwickeltes Bankenwesen voraus. Beides ist in vielen Entwicklungsländern (noch) nicht gegeben – jedenfalls nicht in den ländlichen Gebieten, wo der Großteil der Bevölkerung lebt und wohnt. Zweitens, eine hocheffiziente Steuertechnik setzt ein ziemlich hohes Niveau an Formalisierung der Wirtschaft voraus, d. h. der Abwicklung wirtschaftlicher Aktivitäten über die Unternehmensform. Der weitaus größte Teil der Steuerzahler „sieht" bei uns das Geld ja gar nicht mehr, das ans Finanzamt fließt. Der Quellenabzug wird – wie auch die indirekten Steuern – über die Unternehmen abgewickelt. Im Unterschied dazu haben die meisten Entwicklungsländer einen mehr oder weniger großen *informellen Sektor* in ihrer Wirtschaft, der steuertechnisch kaum oder überhaupt nicht erfaßbar wäre, selbst wenn man wollte. Aus diesen Gründen hängen Wirtschaftsniveau und Effizienzsteigerung des Steuerwesens aufs engste zusammen und können nicht isoliert betrachtet

110 Siehe die Literaturbesprechung zum Thema von *Peter Selmer 1995:* Der gerechte Steuerstaat. In: FinanzArchiv 52: 234–262; *Paul Kirchhof 1990,* S. 144 „Steuergerechtigkeit ist Typengerechtigkeit."

werden. Abschließend soll doch noch darauf hingewiesen werden, daß es auch bei uns Grenzen der Effizienzsteigerung gibt, die allerdings mit dem erreichten Steuerniveau zu tun haben, nämlich die verschiedenen Formen der Steuerhinterziehung (z. B. in Form von Schwarzarbeit) oder des Steuerwiderstandes (unvollständige Angaben, verspätete Zahlungen etc.). Auch auf diesem Gebiet gab es[111] und gibt es eine Ungleichverteilung der Möglichkeiten. Die Schätzungen liegen hier naturgemäß weit auseinander, aber es handelt sich um beträchtliche Summen, die dem „Steuerstaat" entgehen.

5.2 Das Budget – Die Ordnung der Staatsfinanzen

Das Wort „Budget" kommt vom englischen „budget" und geht zurück auf Verhältnisse des englischen Parlamentarismus in der 1. Hälfte des 18. Jahrhunderts: Gegen Ende eines Parlaments, wenn die Commons eine „Subsidie" bewilligen sollten, öffnete der Schatzkanzler eine Mappe, worin der entsprechende Gesetzentwurf enthalten war. Die Ausführungen des Finanzministers über den Stand der Finanzen vor dem Unterhaus werden noch heute „Opening the budget" bezeichnet[112]. Parallel dazu wird auf dem Kontinent auch der Ausdruck „Etat" gebräuchlich – ein deutlicher Hinweis darauf, wie sehr man „Staat" und „Finanzen" identifizierte[113].

---

111 *Hans-Peter Ullmann 1996:* Die Bürger als Steuerzahler im Deutschen Kaiserreich. In: Manfred Hettling/Paul Nolte (Hrsg.), Nation und Gesellschaft in Deutschland. München: Beck, S. 231–246: „Die Einstellung von Bürgern zum Staat, insbesondere die Akzeptanz eines politischen Systems, hängt nicht zuletzt davon ab, wie und in welchem Ausmaß der Staat als Fiksus auf Einkommen und Vermögen zugreift, wie die Technik der Besteuerung und die Belastung mit Abgaben erfahren werden und ob die Steuern, welche die Öffentlichen Hände erheben, als angemessen und gerecht verteilt erscheinen" (S. 231). In Preußen hatten die Großgrundbesitzer mit der Einführung der allgemeinen Einkommenssteuer (1891) kein besonderes Problem, wurden sie doch nur sehr milde herangezogen und bestand die Möglichkeit zu beträchtlicher „Steuerhinterziehung des Großgrundbesitzes mit Billigung und aktiver Förderung durch die Landräte" (S. 240).

112 *G. Schanz 1909:* Budget. In: Handwörterbuch der Staatswissenschaften, Bd. III, S. 277–308, hier S. 277 f.

113 *Paul-Ludwig Weinacht 1968:* Staat. Studien zur Bedeutungsgeschichte des Wortes von den Anfängen bis ins 18. Jahrhundert. Berlin: Duncker & Humblot; *Werner Conze et al. 1990:* Staat und Souveränität. In: Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 6, S. 1–154; *Quentin Skinner 1989:* The State. In: Terrence Ball/James Farr/Russel L. Hanson (Hrsg.), Political Innovation and Conceptual Change. Cambridge u. a.: Cambridge Univ. Press, S. 90–131; zur Kritik an Skinner *Alan Harding 1994:* The Origins of the Concept of the State. In: History of Political Thought, Vol. XV, S. 57–72; die Einzelheiten brauchen uns hier nicht zu interessieren, wichtig ist nur, daß man – bis weit ins 18. Jahrhundert hinein – „stat" und „etat" eigentlich mehr für die Bezeichnung der Finanzen verwendet als für den „Staat" im heutigen Sinne.

Wie wir sahen, existierte im 18. Jahrhundert noch fast nirgends ein einheitliches Kassen- und Rechnungswesen – nicht einmal die städtischen Magistrate schafften es, ihr unübersichtliches Kassenwesen zu beseitigen[114]. In der österreichischen Monarchie waren die Verhältnisse regional, sachlich und kompetenzmäßig so zersplittert, daß sich nicht einmal Spezialisten zurechtfanden[115]; publiziert wurde hier der erste Etat 1848 in der „Wiener Zeitung".

In Frankreich beginnt die verfassungsmäßige Finanzwirtschaft mit der Revolution 1789, als das erste Budget (der Etat) unter die Mitwirkung und Kontrolle der Volksvertretung gestellt wird. Die Erstellung des Budgets beginnt in der Regel in den einzelnen Ressorts, wird vom Finanzministerium zusammengeführt und als Entwurf dem Parlament vorgelegt. Der Budgetentwurf enthält also die für eine bevorstehende Finanzperiode geplanten Ausgaben sowie die zur Deckung derselben vorgesehenen Einnahmen. Wohl nirgends kann man die Emanzipation des Parlaments gegenüber der königlichen/kaiserlichen Regierung besser ablesen als am Budgetrecht[116]: Die Parlamente des süddeutschen Konstitutionalismus[117] durften vorgelegte Entwürfe zwar beraten, aber ohne Zustimmung der Regierung nichts verändern. In Preußen und Österreich des Vormärz herrschte ohnehin noch absolutistische Finanzwirtschaft. Dennoch lag der Ansatzpunkt für die Fortentwicklung des Parlamentarismus auch hier nicht unwesentlich beim Budgetrecht[118]. Das „budgetlose Regiment" während der preußischen Verfassungskrise (1862–1866) zeigt, wie prekär eine solche Situation geworden war. Trotzdem hatte der Kaiser in Gestalt der „Welfenkasse" nach wie vor ein vom Parlament unkontrollierbares „Budget".

Die Funktion des Staatshaushalts ist bezogen auf die Herstellung von Ordnung, Transparenz und Kontrollchancen für die gesamte geldbasierte Infrastruktur des Staates. Die Ordnungsfunktion sehen wir schon hinter den Forderungen absolutistischer Herrscher der 1. Hälfte des 18. Jahrhunderts durchschimmern, man solle die Einnahmen und Ausgaben des Staates „bilanzieren", d. h. aber andererseits, die Herrscher hatten bereits jede Übersicht über die Geldströme verloren. Mit jeder Erweiterung der Steuerbasis eröffneten sich gleichzeitig

---

114 *Wolfram Neubrander 1987:* 16.000 Taler, versteckt in 76 Kassen – oder: Die Kassenvielfalt in den preußischen Städten nach dem regionalisierenden bzw. individualisierenden Zentralisierungsversuch der preußischen Staatsregierung von 1833. In: Adrienne Windhoff-Heretier (Hrsg.), Verwaltung und ihre Umwelt. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 302–321.

115 *K. Th. Eheberg et al. 1909:* Finanzen. In: Handwörterbuch, Bd. IV, S. 217 ff.

116 *Georg Jellinek 1909:* Budgetrecht. In: Handwörterbuch, Bd. I, S. 308–323.

117 Wir kommen darauf zurück, siehe jedoch *Paul Nolte 1990:* Staatsbildung als Gesellschaftsreform. – Politische Reformen in Preußen und den süddeutschen Staaten 1800–1820. Frankfurt/New York: Campus; die Erlassung der Verfassung in Bayern (1808), mit welcher in Gestalt eines Zweikammernsystems eine „Volksrepräsentation" eingerichtet wird, hatte auch einen finanzpolitischen Hintergrund: „Gewinnung öffentlichen Kredits". Immerhin wurde auch die Steuerfreiheit des Adels abgeschafft.

118 England wäre wohl das beste Beispiel, ich komme darauf zurück.

neue Chancen für *Korruption.* In Österreich war der Hofkammerpräsident Graf Sinzendorf in den 1670er Jahren zu einem Schadensersatz von 1,97 Millionen fl. verurteilt worden, also zu einem für die damalige Zeit gewaltigen Betrag[119]. Aber das war nur die Spitze des Eisbergs einer fast allgegenwärtigen Korruption – nicht nur in Österreich: In Bayern werden von den Landesherren das ganze 18. Jahrhundert hindurch immer schärfere Strafandrohungen ausgesprochen – ohne Erfolg: Beträchtliche Summen verschwanden in den Taschen der Steuer- und Kassenbeamten, Pfleger usw., und das Volk klagt oft mehr über die Willkür und Korruptheit der Beamten als über die Höhe der Steuerlast.

In Frankreich führte die Praxis des Ämterverkaufs sowie der Steuerpacht für die indirekten Steuern zu einem durchgängigen „System der Korruption": Die neu geschaffenen Ämter – die meisten ohnehin überflüssig, daher die „Beamten" beschäftigungslos – werden in der Regel nicht aus dem „Budget" bezahlt, sondern durch Zuschläge auf die existierenden Steuern. Die hohen Finanzbeamten stehen selten im Dienste des „Gemeinwohls" oder auch nur des engeren „Staatsinteresses", sondern sind von den Finanziers der Steuerpacht bestochen, gekauft und stehen selbst an der Spitze der Pyramide eines korrupten Selbstbereicherungsregimes[120]. Die Verschwendung von Steuergeldern durch den königlichen Hof von Versailles war sprichwörtlich, sie überstieg – wie wir bereits sahen – die Kosten, welche der Staat für seinen gesamten Verwaltungsapparat ausgab. Als der Finanzminister Necker 1781 erstmals ein „Budget" publizierte, löste das verständlicherweise einen Sturm der Entrüstung aus. Bis dahin unterlagen die Budgets oder „Etats" strengster Geheimhaltung – nicht nur in Frankreich. Die Nationalversammlung von 1789 erklärt zunächst einmal alle geltenden Einnahmen- und Ausgabengesetze des Ancien régimes für ungültig, ist aber dann gezwungen, selbst neues Recht zu schaffen, also auch ein Budget*recht.* Die Entwicklung des Budgetrechts ist – wie Georg Jellinek herausarbeitete – aufs engste verknüpft mit dem Aufstieg des Parlamentarismus in Europa, wie auch umgekehrt die Parlamente erst dadurch unentbehrlich werden, daß ihnen ein verfassungsmäßig verbrieftes Mitwirkungsrecht bei der Beschlußfassung von Budgets zukommt.

In England hatte diese Entwicklung schon viel früher begonnen: Spätestens mit der *Bill of Right* (1689) ist gesetzlich festgelegt, daß „Ihrer Majestät Geldmittel" vom Parlament jährlich zu bewilligen seien. Der Lord Schatzkanzler eröffnet das „budget" vor dem Parlament mit einem Bericht über die finanzielle Situation des Jahres und legt im Namen des Königs

---

119 *K. Th. Eheberg et al. 1909:* Finanzen. In: Handwörterbuch der Staatswissenschaften, Bd. IV, S. 125–261, hier S. 197.

120 *Jacob van Klaveren 1957:* Die historische Erscheinung der Korruption, in ihrem Zusammenhang mit der Staats- und Gesellschaftsstruktur betrachtet. In: Vierteljahresschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte 64: 289–324; „Korruption" sei Teil der „Verfassung", und deshalb könne man mit Mitteln des Rechts nichts dagegen tun, sich nicht wehren. Wir haben oben im Zusammenhang mit den „neopatrimonialen Systemen" formuliert, Korruption sei im System *endemisch,* also Teil der „normalen" Funktionsweise des Systems.

einen Antrag der zu bewilligenden Geldmittel vor. Das Unterhaus verwandelt sich in ein *committee of supplies* und beginnt mit der Beratung. Wie erwähnt, wurden im 18. Jahrhundert nur selten Forderungen der Krone abgewiesen, trotzdem zwingen die Prozeduren zu einer höheren Einheitlichkeit und Rechenhaftigkeit bei der Gebarung der Staatsfinanzen seitens der Krone und ihrer Regierung. Nach der Beschlußfassung verwandelt sich das Unterhaus wieder in ein *committee of ways and means* und berät über „Mittel und Wege" zur Deckung der Ausgaben. Die einzelnen Bewilligungen werden gegen Ende der Session in einer „Appropriationsbill" zusammengefaßt – versehen mit einer Klausel, daß die bewilligten Summen nur für die in der Bill genannten Zwecke verwendet werden dürfen. Im 18. Jahrhundert setzt das House of Lords gegenüber den Commons durch, daß Budgetgesetze nicht mit anderen Gesetzen „bepackt", also an die Zustimmung zum Budget geknüpft werden dürfen, denn es solle über jedes Gesetz unabhängig voneinander abgestimmt werden. Auch diese britische Norm des „Bepackungsverbots" dringt im 19. Jahrhundert in das Budgetrecht der anderen europäischen Länder ein[121].

Trotz der Mitwirkungsrechte des Parlaments bei der Beschlußfassung über das Budget bleibt auch in England das ganze 18. Jahrhundert hindurch das Thema „Korruption" ein Dauerbrenner der öffentlichen Presse[122]. Das Parlament bekommt die Kontrolle über die Finanzgebarung von Regierung, Verwaltung und Militär nicht in den Griff. Auch im süddeutschen Konstitutionalismus der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts bleibt der „Kampf um das parlamentarische Ausgabenbewilligungsrecht" ein Hauptthema[123]. Immerhin mußte in Bayern und in Baden alle zwei Jahre, in Württemberg alle drei Jahre ein „ordentlicher Landtag" einberufen werden, weil die Steuerbewilligungen nur für diesen Zeitraum galten. Nach der Beschlußfassung konnten aber die Regierungen schalten und walten, wie sie wollten. Die entscheidende Wende brachte die Belgische Verfassung von 1831, die in ihrem Art. 115 das parlamentarische Ausgabenbewilligungsrecht uneingeschränkt enthielt – in Frankreich wird seit der Napoleonischen Zeit *en bloc* über die Budgetvorlagen abgestimmt, allerdings häuften sich auch hier im Laufe des Jahrhunderts die „Sondervoten". Das belgische Recht wird sofort in die revidierte Verfassung Sachsens aufgenommen (1831) und findet schließlich 1848/50 auch Eingang in die Verfassungsurkunde Preußens, wo es dann heißt: „Alle Einnahmen und Ausgaben des Staates müssen für jedes Jahr veranschlagt und auf den StaatshaushaltsEtat gebracht

---

121 *Georg Jellinek 1909:* Budgetrecht. In: Handwörterbuch der Staatswissenschaften, Bd. I, S. 308–323, hier 310 f.

122 *Linda Levy Peck 1989:* Corruption and Political Development in Early Modern Britain. In: Arnold Heidenheimer/Michael Johnston/Victor LeVine (Hrsg.), Political Corruption. New Brunswick/London: Transaction Publ., S. 219–232. Wir kommen im 8. Kapitel darauf zurück.

123 *Reinhard Mußgnug 1983:* Die rechtlichen und pragmatischen Beziehungen zwischen Regierung, Parlament und Verwaltung. In: Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. 2, S. 95–119, hier insbes. S. 101.

werden. Letzterer wird jährlich durch Gesetz festgestellt."[124] Die preußischen Einjahresbudgets wiesen einen hohen Spezialisierungsgrad auf und vermittelten einen guten Überblick über die Tätigkeiten von Regierung und Verwaltung. In der Budgetkommission des preußischen Landtages saßen alsbald Abgeordnete, die sich darauf spezialisierten, den Haushaltsplan lesen und kontrollieren zu können. „Die Haushaltsberatungen wurden zur eigentlichen Macht des preußischen Landtages."[125] Kanzler Bismarck bekam dies zu spüren, als im Verfassungskonflikt (1862–1866) kein gesetzliches Budget zustande kam und er sich für die „budgetlosen Jahre" durch ein Indemnitätsgesetz des Landtages von seinem verfassungswidrigen Verhalten „freisprechen" lassen mußte.

Die weitere Entwicklung betrifft eher die Ebene der Verwaltung (Errichtung von Finanzministerien) oder den Parlamentarismus (Weiterentwicklung der Kontrollbefugnisse, z. B. in Gestalt von Untersuchungsausschüssen), ist daher besser Gegenstand der nachfolgenden Kapitel. Auf eine letzte, wichtige Innovation des 19. Jahrhunderts wäre aber doch zumindest hinzuweisen, nämlich auf die Errichtung von *Rechnungshöfen*. Vorläufer von Rechnungshöfen gab es schon im 18. Jahrhundert, aber diese waren letztlich doch abhängig von den absolutistischen Monarchen. Moderne Rechnungshöfe haben im Hinblick auf den sonstigen Staatsapparat eine „externe", unabhängige Stellung und sind letztlich nur dem Parlament verantwortlich (nicht: vom Parlament abhängig). Aufgabe der Rechnungshöfe ist es in der Regel, die gesamte „Staatswirtschaft" zu überprüfen und zu kontrollieren. Erst durch sie wird es möglich, Unregelmäßigkeiten bis ins Detail aufzudecken, Verschwendungen zu rügen, eine fehlende gesetzliche Basis anzumahnen usw. und eventuell Reformvorschläge zur Abstellung der Mißstände für die weitere parlamentarische Behandlung auszuarbeiten. Rechnungshöfe runden gewissermaßen die jahrhundertelange, oft vergebliche, Bekämpfung von Korruption und Mißwirtschaft ab.

Heute kann man davon ausgehen, daß sich der „Haushaltskreislauf"[126] im wesentlichen durch die folgenden vier Schritte darstellen läßt:

- Erstellung eines Budgetentwurfs durch Verwaltung und Regierung; Vorlage im Parlament;
- Beratung des Entwurfs im Parlament, in erster Linie im zuständigen Ausschuß (Haushaltsausschuß); Feststellung des Haushaltsentwurfs per Gesetz;

---

124 Zitiert nach *Reinhard Mußgnug 1983:* Die rechtlichen und pragmatischen Beziehungen, a. a. O., S. 113. Hier wird – anders als in Bayern –, die Geltung der Steuergesetze nicht mehr in Frage gestellt, dafür der Akzent deutlich auf die Ausgabenseite verlagert. Die preußische Bestimmung wird 1871 in die Reichsverfassung übernommen.

125 *Reinhard Mußgnug 1983:* Die rechtlichen und pragmatischen Beziehungen, a. a. O., S. 114.

126 *Gunter Kisker 1990:* Staatshaushalt. In: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch, Bd. IV, S. 235–294, insbes. S. 248 f. zu den Stationen des „Haushaltskreislaufes"; siehe auch *Paul Senf 1977:* Kurzfristige Haushaltsplanung. In: Fritz Neumark (Hrsg.), Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. I, a. a. O., S. 371–425, hier insbes. S. 381 zu den Phasen der Aufstellung des Haushaltsplanes.

- Vollzug des Haushaltsplanes durch die Verwaltung;
- Kontrolle der Haushaltsführung durch Rechnungshof, Parlamentsausschuß und schließlich Entlastung der Regierung.

Im Budgetverfahren nehmen die parlamentarischen Ausschüsse – und gegebenenfalls: Unterausschüsse – eine zentrale Stellung ein, denn hier werden die einzelnen Budgetansätze Punkt für Punkt durchleuchtet, diskutiert und da gibt noch es Einflußmöglichkeiten für gewisse „Umschichtungen" von Finanzmitteln auf geplante Programme; darauf können wir hier nicht eingehen[127]. Grundsätzlich gilt auch hier: „Political institutions are not neutral. They bias policy making towards some types of interests and away from others because they channel participation in particular directions."[128] Das amerikanische System des „committee government" unterscheidet sich doch einigermaßen vom europäischen „party government" (oder auch „corporatist government").

Auch die folgenden *Haushaltsgrundsätze* werden hier eher enumerativ angeführt, aber nicht näher erläutert[129]:

1. Grundsatz der Vollständigkeit – zielt gegen Versuche der „Flucht aus dem Haushalt", z. B. durch Übertragung von öffentlichen Aufgaben auf Privatrechtssubjekte mit eigenen Budgets;
2. Grundsatz der Einheit des Haushalts – diesem Prinzip würden Sonderhaushalte oder dergleichen widersprechen;
3. Grundsatz der Vorherigkeit des Haushalts – dient der vorausschauenden Planung und nachträglichen Kontrolle;
4. Grundsatz der Jährlichkeit des Haushalts – stärkt die Abhängigkeit der Regierung vom Parlament;
5. Grundsatz der Klarheit und Wahrheit des Haushalts – ist schwer zu erfüllen, zumal es sich bei der Planung oft nur um Schätzungen handeln kann;

---

127 *Roland Sturm 1985:* Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der Haushaltspolitik – Zum Selbstverständnis des Haushaltsausschusses des deutschen Bundestages. In: PVS 26: 247–269; *Peter Eickenboom 1989:* Haushaltsausschuß und Haushaltsverfahren. In: Hans-Peter Schneider/Wolfgang Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis. Berlin/New York: Walter de Gruyter, S. 1183–1220; für die USA *Alice M. Rivlin 1988:* Kongreß und Wirtschaftspolitik: Der Bundeshaushalt. In: Uwe Taysen/Roger H. Davidson/Robert G. Livingston (Hrsg.), US-Kongreß und Deutscher Bundestag. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 329–341; für Österreich *Walter Schwab 1995:* Budgethoheit und Haushaltsrecht. In: Günther Schefbeck (Red.), 75 Jahre Bundesverfassung. Wien: Verlag Österreich, S. 435–450.

128 *Sven Steinmo 1993:* Taxation and Democracy, a. a. O., S. 6 f.

129 Siehe dazu vor allem *Gunter Kisker 1990:* Der Staatshaushalt. In: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch, a. a. O., hier S. 260 f.

6. Grundsatz der zeitlichen und sachlichen Spezialität des Haushalts – dient der Detailplanung im Haushaltsausschuß; möglichst konkrete Programmierung der nachgeordneten Verwaltung;
7. Grundsatz der Ausgeglichenheit des Haushalts;
8. Grundsatz der Gesamtdeckung;
9. Grundsatz der Öffentlichkeit – bezieht die Opposition mit ein und ist ein wichtiges Instrument der Kontrolle;
10. Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit – gilt für die gesamte Staatsverwaltung;
11. Bepackungsverbot.

Abschließende Bemerkungen: Wir hatten eingangs zu diesem Kapitel festgestellt, daß die meisten Staatsdefinitionen und Staatstheorien kaum einen Bezug zur Ressourcenbasis des Staates herstellen. Das sah man früher anders, was man am französischen Wort *Etat* heute noch ablesen kann: Es steht sowohl für „Staat" als auch für „Staatsfinanzen" (Budget) – man könnte systemtheoretisch formulieren: Die Selbstbeschreibung des Staates erfolgte über die Finanzen; und in der Tat: *Moderne Staatlichkeit ist ohne die geldbasierten Infrastrukturen eines leistungsfähigen, aber gerechten Steuersystems sowie geordneter Staatsfinanzen in Gestalt eines Haushaltsplanes nicht möglich*. Daraus ist wohl auch die auffallende Konvergenz in der Entwicklung dieser Institutionen in allen westlichen Industriestaaten zu erklären. Trotz unterschiedlicher Ausgangslagen haben sie sich in den letzten zwei- bis dreihundert Jahren in dieselbe Richtung entwickelt. Die nun anstehende „Harmonisierung der Steuersysteme" innerhalb der Europäischen Gemeinschaft (EU) bringt diesen langfristigen Konvergenzprozeß nur noch zum Abschluß[130]. Dennoch bleiben viele Fragen offen, die jedoch u. E. nicht mehr die grundsätzliche *staatstheoretische* Bedeutung haben wie die o. g. „Institutionen". Da wäre z. B. zu diskutieren die Frage nach den Vorzügen bzw. Nachteilen von unterschiedlichen Steuersystemen[131], von Strategien zur Verbesserung der Haushaltskontrollen[132], der

130 Siehe z. B. *Michael Hüther 1994:* Umsatzsteuerharmonisierung im Zeichen der Binnenmarktvollendung. In: Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Bd. 6, S. 83–112.

131 Siehe dazu die auch aus historischer Sicht interessanten Beiträge in *William F. Shugart 1997 (Hrsg.):* Taxing Choice. The Predatory Politics of Fiscal Discrimination. New Brunswick/London: Transaction Publishers; *Joel Slemrod/Jon Bakija 1996:* Taxing Ourselves. – A Citizen's Guide to the Great Debate Over Tax Reform. Cambridge, Mass./London: MIT Press; *Robert E. Hall/Alvin Rabushka/Dick Armey/Robert Eisner/Herbert Stein 1996:* Fairness and Efficiency in the Flat Tax. Washington, D. C.: The AEI Press.

132 *Hans Schäfer 1977:* Kontrolle der öffentlichen Finanzwirtschaft. In: Fritz Neumark (Hrsg.), Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. 1, a. a. O., S. 520–552; *Hans Clausen Korff 1981:* Wege zur Verbesserung der Finanzkontrolle. In: ZParl. 3/81, S. 399–413; *Herbert Mandelartz 1982:* Zur sogenannten „mitwirkenden" Kontrolle, insbesondere beim Haushaltsvollzug. In: ZParl. 1/82, S. 7–20;

Haushaltskonsolidierung[133] bzw. der Staatsverschuldung[134], der Veränderung in den Finanzpolitiken[135] oder den neuen Ansätzen des „Budgeting"[136], das nicht mehr von den Voranschlägen der Ressorts, sondern vom geschätzten Budgetvolumen ausgeht, das überhaupt zur Verfügung steht usw. – Wie immer man diese Fragen diskutiert, fest steht, daß der Staat in den westlichen Industrieländern zwischen 35 und 50 % des gesamten Bruttosozialprodukts „verwaltet"[137]. Deshalb kann es eigentlich gar keinen Zweifel daran geben, daß die Frage, *wie*

Rainer Bartel 1993: Öffentliche Finanzkontrolle als politische Machtkontrolle: Eine ökonomische Fundierung. In: PVS 34: 613–639 ; *Franz-O. Gilles/Gerhard Otto/Rainer Weinert 1987:* Öffentliche Finanzkontrolle zwischen Tradition und Innovation. Ein Beitrag zur Entwicklung der Institution Rechnungshof nach 1945. In: FinanzArchiv 45:463–499.

133 *Eberhard Fricke 1985:* Haushaltskonsolidierung. In: FinanzArchiv 43: 385–420; *Helmut Kramer 1996:* Gesamtwirtschaftliche Aspekte der Budgetkonsolidierung. In: Österreichisches Jahrbuch für Politik 1995, S. 287–294; *Alexander van der Bellen 1996:* Budgetprobleme 1995: Krise im Schatten der Währungsunion, ebenda, S. 295–312, sowie *Gerhard Lehner 1996:* Budgetpolitik vor großen Herausforderungen, ebenda, S. 313–328.

134 *Nouriel Roubini/Jeffrey Sachs 1989:* Government Spending and budget deficits in the industrial countries. In: Economic Policy Vol. 4 (April): 100–132; *Allen Schick 1993:* Governments versus Budget Deficits. In: R. Kent Weaver/Bert A. Rockman (Hrsg.), Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad. Washington, D. C.: The Brookings Institution, S. 187–236; *Otto Gandenberger 1990:* Verfassungsgrenzen der Staatsverschuldung. In: FinanzArchiv 48: 28–51; *Stephen A. Borelli/Terry J. Royed 1995:* Government ‚strength' and budget deficits in advanced democracies. In: European Journal of Political Research 28: 225–260; *James E. Alt/Robert C. Lowry 1994:* Divided Government, Fiscal Institutions, and Budget Deficits: Evidence from the States. In: American Political Science Review 88: 811–828.

135 *Frank G. Müller/Klaus Zimmermann 1986:* The determinants of structural changes in public budgets: a theoretical and empirical analysis for the Federal Republic of Germany. In: European Journal of Political Research 14: 481–498; *Bernd Genser/Robert Holzmann 1995:* Die österreichische Finanzpolitik vor dem EU-Beitritt. In: FinanzArchiv 52: 71–110; *Michael Hüther 1994:* Umsatzsteuerharmonisierung im Zeichen der Binnenmarktvollendung. In: Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Bd. 6, S. 83–112.

136 *Gisela Färber 1997:* Budgeting – Möglichkeiten, praktische Erfahrungen, Folgen für das Parlament. In: Staatswissenschaften und Staatspraxis: 61–78, im selben Heft *Lerke Osterloh 1997:* Budgeting und parlamentarisches Budgetrecht aus juristischer Sicht, S. 79–86.

137 *Martin van Creveld 1999:* Aufstieg und Untergang des Staates, a. a. O., S. 451: „Die entsprechenden Zahlen für die Europäische Gemeinschaft insgesamt lauten 52 und 50 Prozent." Die Staatsquote, d. h. der Anteil aller öffentlichen Ausgaben einschließlich der Sozialversicherungsausgaben in Prozent des Bruttoinlandsprodukts, betrug in Deutschland 1994 52%, trotzdem operiere man im wesentlichen noch mit dem Haushaltsrecht des vorigen Jahrhunderts, als die Staatsquote nur 12 % betrug (1900), so *Udo Müller 1995:* Controlling als Steuerungsinstrument der öffentlichen Verwaltung. Von der Ordnungsmäßigkeitskontrolle zur Bewertung von Controllingverfahren. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 5/95: 11–19, hier S. 12.

der Staat mit unserem Vermögen umgeht, von erheblicher gesellschaftspolitischer Bedeutung ist. Aus diesen Gründen plädieren wir für eine stärkere Berücksichtigung der Institutionen „Steuern und Finanzen" in der staatstheoretischen Diskussion. Nicht zu Unrecht hat Schumpeter[138] einmal gemeint, der Ausdruck „Steuerstaat" sei eigentlich ein Pleonasmus[139]. Die Experten der Theorie des „Verwaltungsstaats" waren ihrer Sache dagegen immer schon ziemlich sicher.

---

138 *J. A. Schumpeter 1918:* Die Krise des Steuerstaats. Graz/Leipzig, wieder abgedruckt in *R. Hickel (1976) (Hrsg.):* Die Finanzkrise des Steuerstaats. Beiträge zur politischen Ökonomie der Staatsfinanzen. Frankfurt.

139 „The modern state is synonymous with the modern fiscal state", so auch *Peter-Christian Witt 1987:* Introduction. The History and Sociology of Public Finance: Problems and Topics. In: Ders. (Hrsg.), Wealth and Taxation in Central Europe. The History and Sociology of Public Finance. Leamington Spa: Berg, S. 5.

KAPITEL 6

Die Institutionen des Staates III: Die Verwaltung

Gesellschaftstheoretische Vorbemerkungen: Information und Entscheidung

Kernstruktur eines jeden Staates ist die zivile Verwaltung. Auf der allgemeinsten Ebene könnte man die staatliche Bürokratie bestimmen als die Anlage eines „External Memory Field" (EXMF)[1] für politikbezogene Informationen. Sie repräsentiert in hohem Maße die „wissensbasierte Infrastruktur"[2] des Staates, ohne welche die staatliche Form der politischen Organisation schlechterdings nicht möglich wäre. Wir sehen dies schon bei der Entstehung des vormodernen Staates, welche wesentlich durch den Gebrauch von Schrift konditioniert gewesen war. Schrift ist eine „evolutionäre Errungenschaft" ersten Ranges, deren Bedeutung natürlich weit über den Bereich der Politik hinausreicht; ich greife einleitend – im Anschluß an Luhmanns Gesellschaftstheorie – drei Aspekte der Schriftlichkeit von Kommunikation heraus und spezifiziere sie für unseren Zusammenhang:

1. Wie der Begriff „External Memory Field" bereits andeutet, geht es hier nicht nur um eine Entlastung des menschlichen Gedächtnisses bzw. um die Kontrolle des Vergessens, dessen Selektivität ohne Hilfsmittel ja nur schwer in den Griff zu bekommen ist – darum geht es auch, aber viel wichtiger noch ist überhaupt der Aufbau eines gesellschaftseigenen Gedächtnisses[3], wodurch sich die Gesellschaft von Beschränkungen aus der Umwelt (des Bewußtseins) weitgehend lösen kann. Die Tätigkeit der Schreiberverwaltungen des vormodernen Staates wie auch noch des Frühmodernen Staates zu

---

1 *Merlin Donald 1993:* Origins of the Modern Mind. Cambridge, Mass./London: Harvard Univ. Press.

2 *Helmut Willke 1992:* Ironie des Staates. Grundlinien einer Staatstheorie polyzentrischer Gesellschaften. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.

3 *Niklas Luhmann 1995:* Das Gedächtnis der Politik. In: Zeitschrift für Politik 42: 109–121, zum Spezialgedächtnis des Funktionssystems; *Niklas Luhmann 2000:* Die Politik der Gesellschaft. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S.170 ff. zum „Gedächtnis der Politik" (die hier von Luhmann anvisierte Theorie klammert den Aspekt des Systemgedächtnisses im Subsystem des „Staates" weitgehend aus; was Luhmann als Gedächtnis „der" Politik diskutiert, verweisen wir in den Bereich der politischen Öffentlichkeit, siehe Kapitel 8); allgemeiner dazu *Niklas Luhmann 1997:* Die Gesellschaft der Gesellschaft. Frankfurt a. M.: Suhrkamp, S. 576 ff.

Beginn der Neuzeit bestand ja im wesentlichen darin, Archive anzulegen, zu erweitern, den Zugriff auf diesen Informationspool zu systematisieren sowie das Prozessieren von Informationen zu standardisieren[4] – etwa in Form von „Wenn … dann"-Beziehungen, daß also bei Vorliegen bestimmter Sachverhalte/Informationen entsprechende Konsequenzen gezogen/Entscheidungen getroffen werden sollen. Die Erfindung des Papiers und des Buchdrucks ermöglichten dann eine weitere, enorme Expansion des gesellschaftseigenen Gedächtnisses, im Bereich der Verwaltung einen sprunghaften Anstieg der Verschriftlichung – das moderne „Aktenzeitalter"[5] begann, und schon zur Zeit des absolutistischen Staates setzt dann ein sprunghafter Anstieg der fachlichen Spezialisierung ein. Schließlich erfolgte in den letzten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts über die Computertechnologie nochmal eine gewaltige Expansion des EXFM – mit noch unabsehbaren gesellschaftlichen Konsequenzen[6].

2. Schriftgebrauch erlaubt eine *Objektivierung* des Sach- oder Informationsaspekts der Kommunikation. Auch das sehen wir bereits aus den frühesten sumerischen Quellen und es ist daher kein Zufall, daß es die Buchhalter der Tempelverwaltungen waren, welche die Schrift zuerst erfanden[7]: Alle Transaktionen bei den Tempelmagazinen wurden genauestens schriftlich festgehalten und kontrolliert; die Befehle des Herrschers werden schriftlich übermittelt und damit der subjektiven Deutung des Überbringers (Boten) entzogen; auch das Recht bedient sich sehr früh der Schriftlichkeit: Verträge, Testamente, Heiratsurkunden, Gerichtsprozesse und schließlich auch Gesetzestexte werden schriftlich fixiert und sind z. T. bis heute erhalten geblieben. – Wesentliches Kennzeichen der modernen Bürokratie wird – worauf Max Weber immer wieder mit Nachdruck hingewiesen hat – der hohe Grad an Regelbindung und Ver-

---

4 *Anthony Giddens 1987:* The Nation-State and Violence. Berkeley/Los Angeles: Univ. of Cal. Press, S. 14 f.: „Storage of information and recording" sei, so Giddens, eine wesentliche Aktivität des Staates, das Machtpotential des modernen Staates bestehe in „surveillance", also der informationellen Erfassung und Kontrolle von Menschen und deren Aktivitäten. Dieser Blickwinkel scheint mir gesellschaftstheoretisch zu eng, weil er den Zusammenhang von Information und Entscheidung für die Erbringung von *Leistungen* unterbelichtet; dies ist aber wichtig, wenn man die spezifische Differenz zwischen der europäischen und der außereuropäischen Entwicklung seit dem 15. Jahrhundert verstehen will, insbes. die Entstehung dessen, was Jones den „service state" nennt; ich komme darauf zurück, siehe *E. L. Jones 1996:* The European Miracle. Cambridge: Cambridge Univ. Press, Sec. Ed.

5 *Reinhart Koselleck/Sandro-Angelo Fusco/Udo Wolter/Anton Schindling/Bernd Wunder 1992:* Verwaltung, Amt, Beamte. In: Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 7, S. 1–96, hier S. 49 f.

6 Stichwort: Informationsgesellschaft; siehe dazu Kapitel 8 in diesem Buch.

7 Siehe zu diesen Zusammenhängen mit weiteren Literaturhinweisen *Hannes Wimmer 1996:* Evolution der Politik. – Von der Stammesgesellschaft zur modernen Demokratie. Wien: WUV-Universitätsverlag, S. 238 f.

sachlichung des Entscheidens, also der Indifferenz der Sachdimension der Kommunikation gegenüber der Sozialdimension: Ganz unpersönlich, „sine ira et studio", habe der Beamte zu entscheiden, also nach rein sachlichen Kriterien, und um dies zu gewährleisten, seien Aktenmäßigkeit als Formvorschrift und hoher Sachverstand als Qualifikationserfordernis der Beamten unumgänglich, so Weber. Erst auf diesem Hintergrund können „irrationale" Elemente in der Verwaltung wie Patronagebeziehungen, Nepotismus, Korruption etc. – also *personalistische* Strukturen zurückgedrängt werden[8].

3. Schriftlichkeit ermöglicht drittens „interaktionsfreie Kommunikation"[9] und damit eine viel schärfere Differenzierung zwischen den Ebenen „Interaktion – Gesellschaft"[10]. Wir hatten oben bereits gesehen, daß erst in diesem evolutionären Differenzierungsprozeß Staatlichkeit der Politik unumgänglich wird (die Alternative wäre ja „community" im Sinne von Taylor)[11]. Gesellschaftstheoretisch liegt es nahe anzunehmen, daß die Expansion der Sphäre „interaktionsfreier Kommunikation" im Gefolge des Buchdrucks, zusammen mit den o. g. Tendenzen zur Versachlichung/Spezialisierung, die Bedingungen schufen, die auch im Bereich der Politik/des Staates zur Entstehung des Typus „formaler Organisation" führten. Zuerst sahen wir das beim Militär und in diesem Kapitel kommen wir zu den Zentralverwaltungen in Gestalt von „Departments" oder „Ministerien".

Wir wenden uns im folgenden in einem ersten Schritt dem historischen Konstitutionsprozeß des modernen Staates in Gestalt der bürokratischen Verwaltung zu – in erster Linie am Beispiel Österreichs und Preußens –, rezipieren dann die Bürokratietheorie Max Webers, um diesen Prozeß bis zum Beginn des 20. Jahrhunderts zu reflektieren, und diskutieren abschließend einige wichtige Ergebnisse der neueren Verwaltungsforschung – vor allem zu den drei zentralen analytischen Dimensionen der formalen *Organisation* (Stichwort: Hierarchie), des *Personals* der Verwaltung sowie der *Programme* als Entscheidungsprämissen.

---

8 *Jürgen Habermas 1981:* Theorie des kommunikativen Handelns. Frankfurt a. M.: Suhrkamp, Bd. 1, S. 205 ff.; *Stefan Breuer 1991:* Max Webers Herrschaftssoziologie. Frankfurt/New York: Campus, S. 192 ff. Zum Begriff „rationale Herrschaft" siehe auch *Stefan Breuer 1990:* Rationale Herrschaft. Zu einer Kategorie Max Webers. In: PVS 31: 4–32.

9 *Niklas Luhmann 1984:* Soziale Systeme. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.

10 *Niklas Luhmann 1975:* Interaktion, Organisation, Gesellschaft. In: Ders., Soziologische Aufklärung 2. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 9–20.

11 *Charles Taylor 1982:* Community, Anarchy and Liberty. Cambridge u. a.: Cambridge Univ. Press. Vgl. Kapitel 3 hier im Buch.

6.1 Die historische Entwicklung zur modernen Verwaltung

Wollte man den Prozeß der Entstehung der modernen Staatsverwaltung auf eine knappe Formel bringen, so könnte man diesen charakterisieren als Übergang vom patrimonialen Fürstendiener zum Staatsdiener in einem Komplex von Ämtern des abstrakten Anstaltsstaates. In diesem Prozeß gibt es Kontinuität und Diskontinuität zugleich: Einerseits bleiben relativ lange typisch vormoderne Formen von „Verwaltung" erhalten, andererseits gibt es keinen geradlinigen Weg zum modernen „Verwaltungsstaat".

Wie auf dem Gebiete des Steuerwesens waren im 16. Jahrhundert die städtischen Magistratsverwaltungen[12] – gleichfalls die Bürokratien der „Amtskirche"[13] – wesentlich weiter entwickelt als die königlichen oder fürstlichen „Hofverwaltungen", die noch immer sehr viele *patrimoniale* Grundzüge aufweisen. Typisch dafür sind: 1. die weitgehende Formlosigkeit fürstlicher Selbstherrschaft und deshalb die hohe Abhängigkeit der Politik von *persönlichen Eigenschaften* des Fürsten[14]; 2. eine auf Eigenberechtigung am Amt abzielende Amtswahrnehmung der Amtsinhaber; die *officia* sind oft zugleich *beneficia*, d. h. verknüpft mit Berechtigungen zur Selbstversorgung und – je nach „Würde" des Amtes – auch zur Selbstbereicherung. Deshalb können Ämter vererbt, gekauft, verkauft oder verpfändet werden[15]; eine Gemeinwohlverpflichtung fehlt. 3. Patron-Klient-Beziehungen[16] als Grundmuster, in welchem sich der Herrscher und seine „Räte", „Diener", „Bediente" etc. gegenüberstehen; 4. der Katalog der Amtspflichten beruht auf Tradition und Herkommen, ist bestenfalls vage um-

12 *Hans-Jürgen Gerhard 1983:* Stadtverwaltung und städtisches Besoldungswesen von der frühen Neuzeit bis zum 19. Jahrhundert. In: Vierteljahresschrift für Wirtschafts- und Sozialgeschichte 70: 21–49; *Georg Droege 1983:* Die Stellung der Städte. In: Jeserich/Pohl/von Unruh (Hrsg.), Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. 1, S. 177–193; *Gerhard Dilcher 1986:* Der lange Weg zum Verwaltungsstaat. In: Historische Zeitschrift 242: 99–109; *Peter Blickle 1984:* Die politische Theorie des deutschen Verwaltungsstaates und ihre realhistorischen Grundlagen. In: Internationales Archiv für Sozialgeschichte der deutschen Literatur 9: 145–151.

13 *Wolfgang Reinhard 1983:* Die Verwaltung der Kirche. In: Kurt G. A. Jeserich/Hans Pohl/Georg-Christoph von Unruh (Hrsg.), Deutsche Verwaltungsgeschichte. Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt, Bd. 1, S. 143–176.

14 *Gerhard Oestreich 1969:* Das persönliche Regiment der deutschen Fürsten am Beginn der Neuzeit. In: Ders., Geist und Gestalt des frühmodernen Staates. Berlin: Duncker & Humblot, S. 201–234. Wir kommen im folgenden Kapitel darauf zurück.

15 *Birgide Schwarz 1983:* Ämterkäuflichkeit, eine Institution des Absolutismus und ihre mittelalterlichen Wurzeln. In: Hist. Sem. der Univ. Hannover (Hrsg.), Staat und Gesellschaft in Mittelalter und Früher Neuzeit. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, S. 176–184; *Wolfgang Reinhard 1986:* Staatsmacht als Kreditproblem. Zur Struktur und Funktion des frühneuzeitlichen Ämterhandels. In: Ernst Hinrichs (Hrsg.), Absolutismus. Frankfurt: Suhrkamp, S. 214–248.

16 Siehe die Beiträge in *Antoni Maczak 1988 (Hrsg.):* Klientelsysteme im Europa der Frühen Neuzeit. München: R. Oldenbourg.

schrieben und eröffnet so Tür und Tor für Eigenmächtigkeiten, Entfremdung von Rechten, Bestechlichkeit und Korruption[17]. – Einzelne Elemente dieser patrimonialen Herrschaftsstrukturen haben sich auch in Europa bis weit in die Neuzeit hinein gehalten (bis zum Ende des 18. Jahrhunderts auf jeden Fall) und sind – wie wir insbesondere am Beispiel afrikanischer Länder sahen – in veränderter Form heute noch präsent.

Der historische Anknüpfungspunkt – sozusagen die „Keimzelle"[18] – für die Entwicklung zur modernen Staatsverwaltung bildete nicht die Schreiberverwaltung der städtischen Magistrate, sondern die Kanzleien der königlichen/fürstlichen *Hofverwaltung*: „Überall scheint der Hof des Königs oder Fürsten als die Keimzelle, aus der mit den Zentralbehörden überhaupt auch die Ministerien hervorgegangen sind."[19] In den Hofkanzleien nimmt ab dem 16. Jahrhundert der Umfang des „Geschriebenen" bzw. die Zahl der Schriftstücke rasch zu – mit steigender Tendenz und gleichzeitig steigt auch die Zahl der „Räte" und „secretarii". Für die Regierungszeit Kaiser Maximilians wird die Zahl der ausgestellten Urkunden seiner Kanzlei bereits auf über 100.000 geschätzt[20]. Es ist leicht einzusehen, daß sich in einem derart rasant entwickelnden Aktenberg nur mehr „Spezialisten" zurechtfanden. Der „Berg" selbst aber ist eine unmittelbare Folge der zunehmenden Verschriftlichung und Formalisierung des „amtlich" werdenden Geschäftsganges.

Das Aktenwesen bildete das Hauptbetätigungsfeld des sich formierenden Beamtenstandes, der die Räte und sonstige Bediente/Diener des Königs/Kaisers, der Fürsten und der ständischen Ratsgremien umfaßte. Für diese Beamten, die so allerdings noch nicht hießen, waren der tägliche Umgang mit Geschäftsschriftgut und die gelehrte, das heißt lateinische und schriftlich vermit-

---

17 *Eva Etzioni Halevy 1989:* Exchanging Material Benefits for Political Support: A Comparative Analysis. In: Arnold Heidenheimer/Michael Johnston/Victor T. LeVine (Hrsg.), Political Corruption. New Brunswick/London: Transaction Publishers, S. 287–304. Vgl. *Michael Stolleis 1990:* Staat und Staatsräson in der frühen Neuzeit. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 197–231, „Grundzüge der Beamtenethik (1550–1650)".

18 *Dietmar Willoweit 1983:* Die Entwicklung und Verwaltung der spätmittelalterlichen Landesherrschaft. In: Jeserich/Pohl/von Unruh (Hrsg.), Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. 1, S. 66–142, hier S. 107 f.

19 *Otto Hintze 1970:* Die Entstehung der modernen Staatsministerien. In: Ders., Staat und Verfassung. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, 3. Aufl. hrsgg. v. Gerhard Oestreich, S. 275–320, hier S. 277; überall finde man, so Hintze, mit überraschender Gleichmäßigkeit eine typische Dreiheit von Zentralbehörden: Hofgericht, Rechenkammer und Rat – im 16./17. Jahrhundert der „Geheime Rat" als oberster Leitung der Hofverwaltung bzw. deren „Kanzlei": „Die Kanzlei war ja die einzige feste behördenmäßige Organisation der alten Fürstenhöfe; in ihr konzentrierten sich die Regierungs- und Verwaltungsgeschäfte am Hofe" (S. 280).

20 *Peter Moraw 1983:* Die Verwaltung des Königtums und des Reiches und ihre Rahmenbedingungen. In: Jeserich/Pohl/Unruh (Hrsg.), Bd. 1, a. a. O., S. 22–65, hier S. 41.

telte Vorbildung charakteristisch. Die entstehenden Verwaltungsphänomene, die Ämterorganisation und das Beamtentum waren an die Tätigkeiten des Schreibens und Lesens, an die Informationsvermittlung durch Akten gebunden. Das Aktenwesen als Instrument von Verwaltung war ein Medium und ein Resultat des beschleunigten Intensivierungsprozesses, der sich in der politischen Herrschaftsorganisation im Reich und in den Territorien seit dem Ende des 15. Jahrhunderts durchsetzte. Die Städte mit ihren Erfahrungen an schriftlicher Geschäftsführung und mit ihrem Potential an Organisationswissen und gebildetem Personal waren vielfach ein Ferment dieses Prozesses, ohne daß sie – zumindest soweit bislang bekannt – zur Benennungs- und Begriffsgeschichte einen spezifischen „verwaltungssprachlichen" Beitrag beigesteuert hätten.[21]

Im 17. Jahrhundert entstehen praktisch an allen größeren europäischen Fürstenhöfen die „Geheimen Räte" als kollegiale Führung der Hofkanzlei[22]. Diese Räte sind im aufstrebenden Absolutismus „ein Werkzeug des Monarchen" (Hintze) für die laufende Erledigung der anfallenden Geschäfte[23]. Das Prinzip der Kollegialität war durch eine doppelte Überlegung motiviert: Zum einen verteilt das Prinzip die Entscheidungsmacht auf eine Personenmehrheit und verhindert so die Machtkonzentration in einer Hand, die dem Monarchen hätte gefährlich werden können (nach dem alten Grundsatz *divide et impera*). Zum anderen bietet die Kollegialität gewissermaßen eine eingebaute Selbstkontrolle: die Räte müssen Entscheidungen durch ihre Kontrasignatur bestätigen und mittragen, sie sind als Gremium nicht so leicht zu bestechen wie eine Einzelperson etc. Bei den Räten galt zunächst als Regel, jede Entscheidungssache sofort zu beraten und noch am selben Tage zu erledigen. Spätestens im Laufe der 1. Hälfte des 18. Jahrhunderts ist das nicht mehr möglich: Die Sachverhalte werden komplizierter, der Kanz-

---

21 *Reinhart Koselleck/Sandro-Angelo Fusco/Udo Wolter/Anton Schindling/Bernd Wunder 1992:* Verwaltung, Amt, Beamter. In: Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 7, S. 1–96, hier S. 50; hier beginnt das moderne „Aktenzeitalter": „Formalisierte Geschäftsgänge mit geregelter Aktenführung wurden mehr und mehr kennzeichnend für regierendes und administrierendes Handeln im Namen eines Herrschers, im Namen eines Stadtmagistrats oder im Namen reichsständischer Einrichtungen. Amts-Verwaltung wurde zur schriftlich vollzogenen und aktenkundigen Auftragsverwaltung, der Beamte zum verantwortlichen und haftenden Funktionsträger, dessen Amtsführung durch Aktenkontrolle überprüfbar war" (ebenda).

22 *Hans Hattenauer 1980:* Geschichte des Beamtentums. Köln u. a.: Carl Heymanns Verlag, S. 65, gegen den Widerstand der Stände, so der Autor: „Der Zeitpunkt, zu dem dieser Widerstand der Stände endgültig gebrochen war, wird durch die Einrichtung *Geheimer Räte* an den Fürstenhöfen bestimmt" (Hervorhebung im Original). Der Grundtendenz nach hat der Autor recht, die zeitlichen Verhältnisse sind jedoch nicht überall dieselben. Siehe auch *Michael Stolleis 1990:* Staat und Staatsräson in der frühen Neuzeit. Frankfurt a. M.: Suhrkamp, S. 206 f.

23 *Wilhelm Brauneder 1991:* Die Verwaltung der Beamtenschaft nach dem Dreißigjährigen Krieg. In: Gerhard Dilcher (Red.), Die Verwaltung und ihre Ressourcen. Untersuchungen zu ihrer Wechselwirkung. Beiheft 9 zu „Der Staat", S. 47–69.

ler[24] läßt Unterlagen heranschaffen, es sollen Gutachten und Stellungnahmen eingeholt werden etc.; das alles braucht Zeit. Die kollegiale Führung der Ämter erhält bald den Ruf, umständlich zu sein, zeitraubend und vor allem kann man niemanden direkt zur Verantwortung ziehen: Entscheidungen in Gremien fallen entweder nach dem Mehrheitsprinzip, oder aber es wird Konsens gesucht. Die Verantwortung lastet gewissermaßen auf dem Gremium als solchem, Einzelpersonen können sich der Verantwortung entziehen, etwa indem sie eine Minderheitsposition beziehen und alles auf die Mehrheit schieben. Wie dem auch sei, bis zum Ende des 18. Jahrhunderts bleibt fast überall das Prinzip der kollegialen Amtsleitung erhalten, aber die Kritiken häufen sich: zeitraubende Umständlichkeit und Verantwortungslosigkeit sind die wichtigsten Punkte. In Frankreich geht man zuerst von diesem Prinzip ab: in der Napoleonischen Zeit werden hier die modernen Fachressorts geschaffen und erhalten eine *monokratische Leitung*, ebenso in Preußen die neuen „Ministerien"; nur in Österreich bleibt man in der 1. Hälfte des 19. Jahrhunderts noch beim alten Kollegialprinzip – nicht zuletzt aus Gründen des absolutistischen „Divide et Impera"[25]. – Die große Linie in der Entwicklung des Ver-

---

24 *Otto Hintze 1970:* Der österreichische und der preußische Beamtenstaat im 17. und 18. Jahrhundert. In: Ders., Staat und Verfassung, a. a. O., S. 321–358, hier S. 334 für Österreich und den Veränderungen in der Hofkanzlei: „Diese Hofkanzlei war ursprünglich noch keine eigentliche Regierungsbehörde, sondern nur eine Schreibstelle, in der nach rechtlichformaler Prüfung das ausgefertigt wurde, was im Geheimen Rat und in den anderen Behörden beschlossen worden war. Aber ihr Vorsteher, der Hofkanzler, gewöhnlich ein bürgerlicher Jurist, war Mitglied des Geheimen Rates und später auch der Geheimen Konferenz. Er erschien fast wie ein Subalterner gegenüber den vornehmen Herren, die meist von den Monarchen zu Rate gezogen wurden. Er führte das Protokoll, verwahrte die Akten, besorgte das Schreibwerk. Aber er war zugleich auch der juristische und administrative Sachverständige in diesem Kreis von Kavalieren und Geistlichen, die meist nur hohe Politik machen wollten. Er blieb meist längere Zeit in seinem Amt, während das Personal des Geheimen Rates, der ja keine ganz feste, formierte Behörde war, häufig wechselte. So wurde er das stabile Element in diesem Rate, der beste Kenner der Geschäfte, das unentbehrliche Gedächtnis gewissermaßen der obersten Verwaltung. Durch ihn und seinen Einfluß auf die Geschäfte ist sein Büro, die Hofklanzlei, unter Ferdinand III. aus einer bloßen Schreibstelle zu einer beschließenden und verwaltenden Behörde geworden. Ihre Bedeutung wuchs, je mehr die des Geheimen Rates als einer regulären Verwaltungsbehörde abnahm. Diese Entwicklung hat ihren vorläufigen Anschluß gefunden im Jahre 1654, wo die Hofkanzlei förmlich als kollegialische Behörde konstituiert worden ist." Gegen Ende des 17. Jahrhunderts kommen in Österreich dann noch andere Hofkanzleien für die Provinzen hinzu, die böhmische, ungarische etc. So blieb es bis zur Zeit Maria Theresias. Beim Regierungsantritt der Monarchin seien die Räte eine „Greisenversammlung" gewesen, aus der Staatskrise habe die Monarchie der Staatssekretär *Bartenstein* gerettet, so *Bruno Schimetschek 1984:* Der österreichische Beamte. – Geschichte und Tradition. Wien: Verlag für Geschichte und Politik, S. 75.

25 *Waltraud Heindl 1990:* Gehorsame Rebellen. – Bürokratie und Beamte in Österreich 1780 bis 1848. Wien/Köln/Graz: Böhlau; in Schweden hat sich das Prinzip bis in die Gegenwart gehalten und begünstigte hier die Entstehung eines extensiven Korporatismus.

waltungsaufbaus ging jedoch in die Richtung einer möglichst klaren hierarchischen Organisationsstruktur mit einer monokratischen Leitung an der Spitze, welche letztlich für alles, was in der Organisation passiert, zur Verantwortung gezogen werden kann. Die Spitze einer Bürokratie kann nicht wiederum bürokratisch organisiert sein (Max Weber).

Die zweite große Entwicklungslinie besteht in der Zurückdrängung des Regional- zugunsten des Sachprinzips in der Behördenorganisation. In Österreich entsteht neben der österreichischen Hofkanzlei eine böhmische, ungarische, italienische, siebenbürgische und niederländische Hofkanzlei, was an sich auf eine gesteigerte Verwaltungsintensität hindeutet. Aber es setzt sich das Prinzip der *provinzialen oder regionalen* Orientierung und Selbständigkeit durch und dies hat nicht zuletzt damit zu tun, daß in den Provinzen die Macht der Stände relativ groß bleibt, also nicht durch den monarchischen Absolutismus gebrochen wird. Insbesondere gerät die Steuerverwaltung in ständische Hände, und deshalb hat jede Provinz ein je eigenes Steuersystem bzw. eine eigene Finanzverwaltung[26]. Da die ländlichen „Kontributionen" ursprünglich im Zusammenhang mit dem Aufbau des stehenden Heeres standen, behinderte die große Zersplitterung der Finanzverwaltung sowie die mangelhafte und oft schlicht korrupte Steuerverwaltung auch die Modernisierung des Heereswesens. Hinzu kam, daß sich die österreichische Monarchie bis 1815 fast durchgehend irgendwo im Kriegszustand befand (man denke an die Religionskriege des 16. und 17. Jahrhunderts, den 30jährigen Krieg, die Türkenkriege, an den Spanischen Erbfolgekrieg, den Schlesischen bzw. Siebenjährigen Krieg, die napoleonischen Kriege). Jeder Krieg verursachte gewaltige finanzielle Belastungen; folglich blieben die Monarchen immer wieder auf die Kooperation mit den provinzialen Ständen angewiesen.

In Österreich standen die provinzialen Stände dem Aufbau einer *einheitlichen* Staatsorganisation ständig im Wege. Maria Theresia und Joseph II. versuchten energisch, auf diesem Gebiet wenigstens ein Stück voranzukommen; immerhin gelangen gewisse Erfolge auf der

---

26 *Heinrich Otto Meisner 1967:* Das Regierungs- und Behördensystem Maria Theresias und der preußische Staat. In: Hanns Hubert Hofmann (Hrsg.), Die Entstehung des modernen souveränen Staates. Köln/Berlin: Kiepenheuer & Witsch, S. 209–227, zu den Reformen: „Der entscheidende Punkt war hierbei die Vereinigung von politischer und Finanzverwaltung, wie sie der Nachbarstaat in allen drei Instanzen vollzogen hatte. Die Durchsetzung dieser Forderung aber bedeutete in Österreich nichts anderes als den Übergang der politischen Verwaltung aus dem ständischen in den landesherrlichen Machtbereich, und da so auch die ständische Steuerverwaltung automatisch sich verstaatlichte, das Ende des anachronistischen Überbleibsels einer älteren Verfassungsperiode, der Trennung von ‚Camerale' und ‚Contributionale', fürstlichem und ständischem Finanzwesen. Verfassungs- und Verwaltungsdualismus standen und fielen miteinander" (S. 214). In Österreich gelang erst zu dieser Zeit die *Verstaatlichung der Steuerverwaltung*, und wir sehen hier wiederum, wie wichtig dieser Faktor ist, auch für den Aufbau einer modernen Staats*verwaltung;* siehe zu Österreich auch *Christoph Link 1983:* Die Habsburgischen Erblande, die böhmischen Länder und Salzburg. In: Jeserich/Pohl/Unruh (Hrsg.), Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. 1, S. 468–551.

Ebene der Verwaltungsreformen: die österr. und böhmische Hofkanzlei wurden zu einer Behörde zusammengelegt („Vereinigte österreichisch-böhmische Hofkanzlei"), und damit entstand – unter Aufopferung der böhmischen Selbständigkeit – zumindest für diese Provinzen eine einheitliche Staatsverwaltung. Eine „Oberste Justizstelle" sollte wenigstens für die cisleithanischen Lande eine gewisse Trennung von „Justiz- und Verwaltungssachen" bringen. (Klag- und Prozeßsachen werden ausschließlich in ordentlichen „Gerichtscollegii" entschieden, aber die Justizstelle blieb oberste Appellationsinstanz, wie in Preußen der König, also keine durchgehende „Gewaltenteilung".) Für die Außenpolitik und die dynastischen Hausangelegenheiten wird die „Haus-, Hof- und Staatskanzlei" von der österreichischen Hofkanzlei abgezweigt; mit der Errichtung des *directorium in publicis et cameralibus* entsteht allerdings wiederum eine gemischte Behörde für innere Angelegenheiten und Finanzen, die sich nicht bewähren konnte und bald wieder aufgelöst wurde: „Die politische Verwaltung wird wieder von der finanziellen getrennt und der jetzt allerdings als Einheit restituierten böhmisch-österreichischen Hofkanzlei zurückgegeben, die von nun an das österreichische Innenministerium darstellt."[27] Die „Hofkammer" erhielt dann die Direktion für alle „Kameral- und Kontributionseinnahmen", die Art der inneren Gliederung dieser Finanzbehörde führte aber zu „papierfressenden Kompetenzstreitigkeiten" (Meisner); das „Generalkriegskommissariat" wird dem alten „Hofkriegsrat" als Leitungsorgan unterstellt etc. – kurzum: Wir sehen hier eine eindeutige Tendenz in die Richtung einer *sachlichen Spezialisierung* der Verwaltung sowie einer Zurückdrängung des regionalen/provinzialen/ständischen Prinzips, das ja nur zu einer Aneinanderreihung unspezialisierter Ämter geführt hatte. Die neue Behördenstruktur stellte einen deutlichen Schritt dar in Richtung „Modernisierung der Staatsorganisation", ließ jedoch ein anderes Problem mit aller Schärfe zutage treten, nämlich die Frage nach einer effektiven Staatsleitung; darauf kommen wir im nächsten Kapitel zurück.

Neben der Reorganisation der Zentralverwaltung zählte die Errichtung der *Kreisämter* zu den wichtigsten unter den sog. *Haugwitz*schen Reformen, denn am meisten sei es das Kreisamt gewesen, so Schimetschek, das sich immer mehr zum „Triebrad der Staatsreform" entwickelte[28]. An der Spitze eines Kreisamtes stand der *Kreishauptmann*, den man zwar zunächst aus dem begüterten Adel rekrutieren mußte, zumal die Gehälter wegen der Finanznot des Staates noch sehr niedrig sein mußten – dem aber die provinzialen Stände nichts mehr vorzuschreiben haben. Der Kreishauptmann unterstand ausschließlich dem zuständigen *Gubernium* als der kaiserlichen Landesverwaltung. Der hierarchische Aufbau der Verwaltung verlief nun von den zentralen „Hofämtern" in Wien über die „Gubernien" der Provinzen direkt zu den „Kreisämtern" als Lokalverwaltung. Was auf der Ebene der Verfassungsreform nicht

27 *Heinrich Otto Meisner 1967*, a. a. O., S. 220; siehe auch *Link 1983*, S. 522 f.; *Otto Hintze 1970*, Beamtenstaat, a. a. O., S. 343 f.

28 *Bruno Schimetschek 1984:* Der österreichische Beamte, a. a. O., S. 86.

gelungen war, wurde über die Verwaltungsreform schließlich doch durchgesetzt, nämlich die Entmachtung der spätmittelalterlichen Stände.

Der Kreishauptmann wurde in der 2. Hälfte des 18. Jahrhunderts zu einer fast allmächtigen Amtsperson, er repräsentierte den „Staat" in allen Angelegenheiten und er leitete die Administration der Behörde auf wichtigen Gebieten wie dem Straßenbau, der Handhabung der „Polizei", der Untersuchung der Beschwerden von Bauern gegenüber den Herrschaften, der Förderung der „Landeskultur", des Postwesens, Angelegenheiten der Zünfte, der Errichtung und Verwaltung der Schulen, der Registrierung von Aus- und Zuwanderungen usw. Mit zunehmender Verdichtung der staatlichen Regulierungen vermehrten sich natürlich auch die Kompetenzen der Kreisämter. Das Problem war aber, daß die Kreishauptmänner zunächst einmal kaum Qualifikationen für ihre Amtsgeschäfte mitbrachten. Deshalb legte eine Verordnung von 1766 besonderes Gewicht auf die Kenntnisse, welche Bewerber vorzuweisen hatten, insbesondere auf den Gebieten des Staatsrechts, der Kameralwissenschaften und des Merkantilrechnungswesens etc. – entsprechend mußten dann die Universitäten reformiert werden: Ab 1800 findet man kaum noch höhere Beamte ohne Universitätsabschluß bzw. wurden die Universitäten zur „Berufsschule für Beamte", so Waltraud Heindl[29].

Dem Kreishauptmann standen zwei bis vier *Kreiskommissare* als Konzeptionsbeamte zur Seite sowie anderes „Amtspersonal", trotzdem bereitete die Einführung des *schriftlichen Verfahrens* anfangs offenbar Schwierigkeiten: Die älteren Beamten lehnten die mariatheresianischen Reformen ab, und es dauerte in so manchen Ämtern noch Jahrzehnte, bis sich das Prinzip der Aktenmäßigkeit durchgesetzt hatte. Seit 1772 wird das System *fixer Gehälter* bei der Beamtenbesoldung vorangetrieben und gleichzeitig die alte Praxis der Einhebung von Taxen, Sporteln, Tantiemen, Naturalbezügen u. a. abgeschafft. Auch das war ein wichtiger Schritt zur Entpatrimonialisierung der Ämter, wenngleich es für viele Beamte zugleich eine materielle Schlechterstellung bedeutete. Das Besoldungsschema nimmt zwar unter Joseph II. festere Konturen an, aber die untersten Dienstklassen werden so schlecht bezahlt, daß sie „armselige Existenzen" darstellen. Immerhin werden die von Maria Theresia noch recht willkürlich gewährten Beamtenpensionen seit 1781 nach Dienstalter genauer geregelt wie auch die Versorgung von Witwen und Waisen. In diese Zeit fällt auch die Aufhebung des „Hofquartiersystems", d. h., die Beamten und ihre Familien wohnten in Hinkunft nicht mehr im Amt, die räumliche *Trennung von Amt und Wohnung* wird konsequent durchgeführt. – All das sind wichtige Aspekte der Profilierung der Ämter als *formaler Organisation.*

Joseph II. widmete sich mit einer wahren Flut von Gesetzen und Verordnungen den Ver-

---

29 *Waltraud Heindl 1990:* Gehorsame Rebellen, a. a. O., S. 102, die Formulierung ist nicht ohne einen gewissen Zynismus gewählt, weil im Vormärz die Universitäten nach dem Willen der Regierung auch nicht mehr sein *sollten*. Ähnlich die Verhältnisse in Kurhessen, vgl. *Stefan Brakensiek 1999:* Fürstendiener – Staatsbeamte – Bürger. Amtsführung und Lebenswelt der Ortsbeamten in niederhessischen Kleinstädten (1750–1830). Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, S. 85 ff.

waltungsreformen – sie füllen mehrere Bände[30]! Schon in seinem „Hirtenbrief" ermahnte der Kaiser die Beamten, fleißige, uneigennützige, dem *bonum commune* verpflichtete *Staatsdiener* zu sein und in diesem Stile ergingen noch viele weitere Dekrete: „Schließen wir aus den Erlässen und Vorschriften, so waren die Beamten korrupt, bestechlich, sie machten Schulden, wurden straffällig und schikanierten die Untertanen. Im Zweifelsfall war Joseph II. für die Untertanen."[31] Wie an kaum einem anderen Monarchen sieht man bei Joseph den Übergang „vom Fürstendiener zum Staatsdiener". Joseph legte größten Wert auf *Disziplin* – Zeitdisziplin, Arbeitsdisziplin, Selbstdisziplin der Beamten in allen Bereichen der Lebensführung[32]; sog. „Konduitlisten" dienten fortan der verwaltungsinternen Kontrolle des Beamtenverhaltens auf allen diesen Gebieten – einschließlich der privaten Lebensverhältnisse. „Gehorsam" wurde vom Beamten zwar verlangt, aber erst im Vormärz zur obersten Maxime der Beamtentugend erklärt. Joseph erwartete im Gegenteil – ganz im Stile der Aufklärung[33] –, daß der Beamte von seinem Verstande Gebrauch mache, die Probleme der neuen Zeit erkenne und zu deren Lösung selbständig beitrage. Für seine Aufopferungsbereitschaft erhält der Beamte nun definitiv eine „Entschädigung" vom Staat, also ein regelmäßiges Gehalt in Geld; ebenso wird für seine Familienangehörigen gesorgt – es gibt nun Witwen- und Waisenpensionen, eine gewisse Alterssicherung – insgesamt erste Ansätze für eine geregelte Sozialpolitik – natür-

---

30 *P. G. M. Dickson 1995:* Monarchy and Bureaucracy in Late Eighteenth-Century Austria. In: English Historical Review: 323–367. Die Gesetzgebungstätigkeit nahm nach dem Amtsantritt Josephs II. sprunghaft zu: 1780 wurden 82, 1781: 402, am Höhepunkt 1785: 846 Gesetze erlassen; die *Vollständige Sammlung aller seit dem Regierungsantritt Joseph des Zweiten ergangenen Verordnungen und Gesetze* umfaßt 12 Bände; siehe die Tabelle 6 bei Dickson auf S. 352.

31 Waltraud Heindl 1990, Gehorsame Rebellen, a. a. O., S. 25.

32 Der Aspekt der „Sozialdisziplinierung" hätte schon im Zusammenhang mit dem Aufbau stehender Heere besonders hervorgehoben werden müssen, siehe *Norbert Elias 1983:* Die höfische Gesellschaft. Frankfurt a. M.: Suhrkamp, dazu wiederum *Michael Schröter 1984:* Staatsbildung und Triebkontrolle. In: Peter Gleichmann/Johan Gouldblom/Hermann Korte (Hrsg.), Macht und Zivilisation. Frankfurt: Suhrkamp, S. 148–192; *Gerhard Oestreich 1969:* Geist und Gestalt, a. a. O., S. 236 zur Kritik an der Max Weberschen These von der Moderne als universalem „Rationalisierungsprozeß", welchem Oestreich die These vom Disziplinierungsprozeß gegenüberstellt; dazu auch *Stefan Breuer 1990:* Rationale Herrschaft. In: PVS 31: 4–32, hier insbes. zu Max Webers Wechselbeziehung von „Maschinisierung und Disziplinierung" in Heer und Fabriken; prominent in diesem Zusammenhang das Buch von *Michel Foucault 1977:* Überwachen und Strafen. Frankfurt a. M.: Suhrkamp; im Vordergrund steht der Aspekt der Sozialdisziplinierung auch bei *Leonhard Bauer/Herbert Matis 1989:* Geburt der Neuzeit, a. a. O.; *Hubert Treiber/Heinz Steinert 1980:* Die Fabrikation des zuverlässigen Menschen. München: Heinz Moos Verlag; *Martin Dinges 1991:* Frühneuzeitliche Armenfürsorge als Sozialdisziplinierung? In: Geschichte und Gesellschaft 17: 5–29.

33 *Harm Klueting 1998:* Der aufgeklärte Fürst. In: Wolfgang Weber (Hrsg.), Der Fürst. – Ideen und Wirklichkeiten in der europäischen Geschichte. Köln/Weimar/Wien: Böhlau, S. 137–168.

lich zuerst für die eigenen Diener des Staates, die Beamten. Die Gehälter der unteren Beamtengruppen waren allerdings – und blieben im 19. Jahrhundert – so niedrig, daß sie kaum zum Leben reichten. Dennoch, das alte patrimoniale Prinzip der „Einkünfte aus dem Amt" war beseitigt. Auch die klientelistische Rekrutierungspolitik[34] war noch ein riesiges Problem und sollte langsam zu Ende gehen: Angeblich bedurfte sogar die Anstellung eines Türstehers für ein Amtsgebäude in irgendeiner Provinz die Genehmigung aus Wien. Für den gehobenen Staatsdienst wurden die Universitätsexamina in der Regel vorausgesetzt und auf diese Weise die ständischen Erwartungen zurückgesetzt, wenngleich es auch weiterhin gewisse aristokratische Reservate gab (allerdings eher im Bereich der höheren Offiziersränge des Militärs und in der Diplomatie, als in der zivilen Verwaltung).

> Der Prozeß der Modernisierung der Staatsverwaltung war seit den mariatheresianischen Reformen ein gutes Stück vorangekommen, besaß aber noch zu wenig Eigendynamik, daß er gewissermaßen schon zu einem „Selbstläufer" geworden wäre. Die Zwänge zu Reformen kommen regelmäßig von außen, resultieren im wesentlichen aus der *geopolitischen Konkurrenz* des europäischen Staatensystems, aber dasselbe gilt wenig später auch für die Reformen in Preußen. Im Kampf und im Wetteifer mit Preußen ist Österreich eigentlich erst unter Maria Theresia ein moderner Militär- und Beamtenstaat im Sinne des 18. Jahrhunderts geworden. Die Einführung der Konskription, die schärfere Inanspruchnahme der Steuerkraft bei gleichmäßigerer Verteilung der Lasten, die straffere Zentralisation der Finanz- und Polizeiverwaltung, die energische Handels- und Gewerbepolitik zur Erweckung der produktiven Kräfte des Landes, die Milderung der bäuerlichen Abhängigkeitsverhältnisse im Interesse des Bauernstandes und der Landeskultur – das alles sind Maßregeln, die in die Richtung der Erhöhung der Staatsmacht zusammentreffen.[35]

Das mariatheresianisch-josephinische Verwaltungssystem blieb bis 1848 weitgehend intakt. Die Reformen Josephs II. hatten außerdem ziemlich viel an gesellschaftlichen Reformen vorweggenommen, was in Frankreich erst die Revolution zuwegebrachte[36]. Was aber in der 2. Hälfte des 18. Jahrhunderts noch „modern" gewesen war, geriet in der 1. Hälfte des 19. Jahr-

---

34 Grundsätzlich dazu *Niklas Luhmann 1995:* Inklusion und Exklusion. In: Ders., Soziologische Aufklärung 5. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 237–265. „Klientelismus" sei eine vormoderne Form der Inklusion, so Luhmann, in der es aber de facto mehr um Exklusion gehe. Zu Recht betont Luhmann die hohe Anpassungsfähigkeit klientelistischer Inklusionspolitik an ganz verschiedene gesellschaftliche Zustände; wir haben oben im Zusammenhang mit „Neopatrimonialismus" ebenfalls darauf hingewiesen. Erst im Zuge der Profilierung der Funktionssysteme bietet die Gesellschaft ein reichhaltigeres Angebot an Inklusionsformen für „Personen" an.

35 *Otto Hintze 1970:* Beamtenstaat. In: Staat und Verfassung, a. a. O., S. 353.

36 *Walter Demel 1993:* Vom Aufgeklärten Reformstaat zum bürokratischen Staatsabsolutismus. München: R. Oldenbourg, S. 70 f.

hunderts rasch zur Rückständigkeit[37]. Wiederum sehen wir, wie die „geopolitische Konkurrenz" die Modernisierungsprozesse vorantreibt und *beschleunigt*. Während in Frankreich unter Napoleon moderne *Ministerien* errichtet werden und nach diesem Vorbild bald danach in Preußen, Bayern und anderen süddeutschen Ländern, hält man in Österreich am hergebrachten System fest und bringt damit die Habsburgermonarchie in eine Rückständigkeit, die bis zum Ende des Reichs kaum mehr wettgemacht werden kann. Die Behörden sind weiterhin kollegialisch organisiert – mit Ausnahme der „Haus-, Hof- und Staatskanzlei" für die Außenpolitik unter der Führung von Fürst Metternich als „Staatskanzler" – Metternich ist der einzige monokratische Amtsleiter, er wußte wohl, warum –, alle anderen „Hofstellen" oder „Hofkommissionen" (z. B. für das Unterrichtswesen, für die Handelssachen, für das Münz- und Bergwesen usw., für das Militär existiert weiter der uralte „Hofkriegsrat") haben als Behördenleitung ein *Gremium* an der Spitze, das sich in der 1. Hälfte des 19. Jahrhunderts wieder in zunehmendem Maße aus Aristokraten zusammensetzt, nach Vortrag und Diskussion mit Mehrheit entscheidet usw. Die Sitzungsprotokolle waren dem Kaiser vorzulegen und unterlagen überdies der Kontrolle des „Staatsrats". Auf die Unzulänglichkeiten kollegialischer Behördenleitung haben wir schon hingewiesen: Es ist ein System der „Verantwortungslosigkeit" und es braucht sehr viel Zeit: Unter Maria Theresia stand die Zentralisierung der Verwaltung erst am Anfang, die Zahl der zu entscheidenden Fragen hielt sich noch in Grenzen. Das war nach 1815 aber längst nicht mehr der Fall: Die Umständlichkeit der Verfahren führte jetzt dazu, daß unbedeutende Angelegenheiten drei bis vier Jahre brauchten, wichtigere sollen kaum unter acht bis zehn Jahren Erledigung gefunden haben[38].

An der Behördenstruktur wurde bis 1848 *bewußt* wenig verändert, lediglich der Ausbau der „Polizei- und Zensurverwaltung" wäre als wichtige „Innovation" der Zeit des Vormärz zu erwähnen, geleitet von *Joseph Graf Sedlnitzky* (1817–1848) wurde die Polizei zu einer der wichtigsten Stützen des „Stabilitätssystems", „knebelte und lähmte weitgehend das gesellschaftliche und kulturelle Leben in Österreich"[39]. Die Verpolizeilichung der Amtsüberwachung wertete offenbar die Bedeutung der *Konduitlisten* wieder auf, ebenso das schon unter Joseph II. aufkommende Denunziantentum, und nun kommt es immer häufiger zu Untersuchungen wegen der Verletzung des „Amtsgeheimnisses", wobei aber bis dahin nirgends genau fest-

---

37 Mit Folgewirkungen bis zum Ende der Monarchie, siehe nur *Karl Megner 1985:* Beamte. Wirtschafts- und sozialgeschichtliche Aspekte des k. k. Beamtentums. Wien: Verlag der Österr. Akademie der Wissenschaften.

38 *Ignaz Beidtel 1898:* Geschichte der österreichischen Zentralverwaltung 1740–1848, II. Bd., Innsbruck: Verlag der Wagnerschen Universitätsbuchhandlung, S. 63; *Waltraud Heindl 1990:* Gehorsame Rebellen, a. a. O., S. 74; die Regierungszeit Franz I. zeichnete sich geradezu dadurch aus, daß eine Reihe von Angelegenheiten einfach durch Nichterledigung „gelöst" wurden, so Heindl.

39 *Rudolf Hoke 1983:* Verwaltung in den einzelnen Ländern: Österreich. In: Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. 2, S. 345–399, hier S. 359.

gelegt war, was ein Amtsgeheimnis eigentlich sei[40]. Das System erstickte jede Eigeninitiative im Keime, entmutigte selbständiges Entscheiden bzw. legte die Versuchung zur „Delegation nach oben" nahe, bis die Sachen dort anlangten, wo aufgrund der kollegialischen Strukturen am wenigsten entschieden werden konnte. Das System lähmte sich selbst.

Trotzdem war der Vormärz auch in Österreich nicht nur eine Zeit der Stagnation: Durch die Gründung der „Polytechnischen Institute" in Prag (1805) und in Wien (1815) wurde Österreich vorübergehend sogar führend bei der Ausbildung technischer Beamte, es entstanden die ersten Industriestädte der Monarchie (wie z. B. Reichenberg und Brünn), der Einsatz von Dampfmaschinen nahm zu, ebenso der Gebrauch von Chemie in der Leder- und Textilindustrie – die Industrialisierung wird steuerlich begünstigt, also staatlich gefördert –, 1836 wird die erste Eisenbahn von Wien nach Brünn gebaut usw. Die Modernisierungsrückstände betrafen in erster Linie die Landwirtschaft – die Agrarreformen Josephs II. wurden ja teilweise wieder rückgängig gemacht –, hier bestand das spätmittelalterliche Feudalsystem weiter, mit dessen „Untertanenverfassung" angeblich nicht einmal mehr der grundbesitzende Adel zufrieden war, geschweige denn die der Patrimonialgerichtsbarkeit unterworfenen, zu untertänigen Leistungen verpflichteten Bauern[41]. – Wie wir an einigen Beispielen von Entwicklungsländern bereits gesehen haben, zählt die *Agrarreform* im Modernisierungsprozeß zu den wichtigsten. In Österreich werden sie erst 1848/49 in Angriff genommen, und endlich erhält das flache Land 1862 mit dem Reichsgemeindegesetz eine moderne Lokalverwaltung[42].

Zweitens, das repressive „Stabilitätssystem" blockiert die Fortführung von weiteren Bildungsreformen: Die Literalitätsrate steigt nur langsam; in den Pflichtschulen wird wieder mehr Religion unterrichtet, originelle Köpfe sind nicht gefragt: „Das Ausbildungssystem der Vormärz-Universität züchtete und förderte die Mediocrität."[43] Nach dem Studium gab es im wesentlichen nur die Alternative, in einer Garnison das Leben „durchzuvegitieren", oder „geistigen Selbstmord" durch die Annahme einer Beamtenkarriere zu begehen, so Heindls scharfes Urteil zum Vormärz[44]; bei gleichzeitig steigender Akademikerarbeitslosigkeit wird auch der Staatsdienst immer unattraktiver und kann es sich der Staat „leisten", die Jungakademiker jahrelang schlecht oder gar nicht zu bezahlen: Die Zahl der unbesoldeten „Beamten" stieg

---

40 *Ignaz Beidtel 1898:* Geschichte der österreichischen Zentralverwaltung, a. a. O., S. 116.

41 *Alois Brusatti 1958:* Die Stellung der herrschaftlichen Beamten in Österreich in der Zeit von 1780 bis 1848. In: Vierteljahresschrift für Wirtschafts- und Sozialgeschichte 45: 505–516, hier insbes. S. 507, die aristokratischen Grundbesitzer hätten gegen die Einschränkung ihrer obrigkeitlichen Rechte nichts einzuwenden gehabt, empfanden diese zunehmend als Belastung, so Brusatti.

42 *Jiri Klabouch 1975:* Die Lokalverwaltung in Cisleithanien. In: Die Habsburgermonarchie, Bd. II, S. 270–305; Ungarn dagegen bleibt – wie in Deutschland Mecklenburg – „ein lebendiges Museum des Feudalsystems".

43 *Ernst Hanisch 1986:* Beobachtungen zur Geschichte der österreichischen Bürokratie. In: Zeitgeschichte 14: 1–18, hier S. 6.

44 *Waltraud Heindl 1990:* Gehorsame Rebellen, a. a. O., S. 145.

auf das Drei- und Vierfache, viele mußten bis zu 10 oder 12 Jahre warten, bis sie ihr regelmäßiges Gehalt beziehen durften[45]. Außerdem zwingt das Repressionssystem Österreich in eine gewisse „intellektuelle Isolation", die Zustände in der Habsburgermonarchie kritisiert die ausländische Presse scharf, und es werden die Praktiken des schikanösen und kleinlichen Polizeistaates „zum Spott der europäischen Intelligenz"[46]. Ein Land, dessen Staat der Bildungspolitik (im weitesten Sinne) nicht die höchste Priorität einräumt, gerät aufgrund der sich beschleunigenden Modernisierungsprozesse sehr schnell in Rückstand, und dies wird jetzt in der internationalen Presse zusätzlich *beobachtet*. Selbst die oppositionellen Liberalen des Vormärz seien, so Beidtel, in ihrer Mehrzahl „beschränkte Köpfe" gewesen[47].

Zum dritten versagte der *autoritäre Staat* an seinem eigenen Projekt, nämlich bei der Modernisierung der eigenen Institutionen. Die Ursache dafür ist aber nicht bei der Verwaltung und ihren Beamten zu suchen, sondern auf der Ebene der Staatsleitung. Es sei die Überzeugung Metternichs gewesen, so Beidtel, „dass im Nichtregieren das Hauptübel des Staates liege und dass solches aus der Verwechslung des Verwaltens mit dem Regieren entspringe"[48]. Österreich sei im Vormärz nicht regiert, sondern nur verwaltet worden. Auf das Problem des *Versagens der Staatsleitung* kommen wir im nächsten Kapitel zurück, weisen aber schon hier mit Nachdruck auf die Metternichsche Unterscheidung Regieren/Verwalten hin. Genau diese Unterscheidung rechtfertigt es, die institutionellen Ebenen der „bürokratischen Verwaltung" sowie der „Staatsleitung" stärker zu differenzieren, als das in der einschlägigen Literatur zur Verwaltungsgeschichte üblich ist. Der entscheidende Modernisierungsengpaß lag in Österreich wie auch in Preußen weniger bei der Verwaltung als bei den Strukturen der Staatsleitung.

Im Personal der Verwaltung des Vormärz war fast die gesamte Intelligenz der Monarchie konzentriert, und diese litt sehr unter den rückständigen Organisationsstrukturen, so z. B. die Beamten-Dichter Grillparzer oder Bauernfeld: „Wie nenn' ich mein Hauptübel gleich? Ich leide an Österreich."[49] Die vielfältigen Kontrollen innerhalb der Verwaltung bewirkten zwar, daß es in Österreich kaum Korruption gab – und dies trotz der sich verschlechternden materiellen Lage der Beamten –, auf der anderen Seite bot das System aber auch keinerlei nichtmaterielle Leistungsanreize; die Regierung habe die Beamten wie „Hilfsarbeiter" behandelt, so Beidtel, Minister wie der *Graf von Kolowrat* pflegten eine intrigante aristokratische „Günstlingswirtschaft" – sehr zum Leidwesen der „Bürgerlichen", die Verpolizeilichung der Amtsüberwachung sowie die Knebelung der Presse durch die Zensur usw. behinderten die freie Entfaltung eines „Marktes der Meinungen", so Beidtel, seit 1815 unterdrückte die „Ob-

45 *Bruno Schimetschek 1984:* Der österreichische Beamte. Geschichte und Tradition, a. a. O., S. 143.

46 *Ernst Hanisch 1986:* Beobachtungen zur Geschichte der österreichischen Bürokratie. In: Zeitgeschichte 14, S. 5.

47 *Ignaz Beidtel 1898:* Geschichte der österreichischen Zentralverwaltung, a. a. O., S. 400.

48 *Ignaz Beidtel 1898:* Geschichte der österreichischen Zentralverwaltung, a. a. O., S. 348.

49 *Bruno Schimetschek 1984:* Der österreichische Beamte. – Geschichte und Tradition, a. a. O., S. 136.

scurantenpartei" (oder „Aristokratenpartei") der oberen Regionen der Staatsverwaltung die „Aufklärungspartei" in den Reihen der mittleren Beamten[50]. Die Beamten hatten in einer „ideologisch keimfreien Atmosphäre" zu verkehren, ohne Staatsbegriff, ohne Staatsideologie, und das sei so auffällig, „daß wir diese Ideologiefreiheit als eigentliche österreichische Staatsideologie jener Jahre bezeichnen können"[51]. Diese Ideologie der Ideologiefreiheit bedeutete aber in Wirklichkeit nichts anderes, als daß die offizielle Ideologie der Staatsleitung *konservativ* geworden war. In dieser Hinsicht unterschied sich die Politik Österreichs jedoch kaum von derjenigen Preußens. Im 8. Kapitel werden wir zu zeigen versuchen, daß diese repressive Behandlung des ideologischen Codes – im Jahre 1848 und der Folgezeit – sehr viel zur *Radikalisierung der politischen Strömungen der Öffentlichkeit* beigetragen hat – mit Fernwirkungen bis in die Zwischenkriegszeit!

Die Entwicklung der bürokratischen Verwaltung nahm in *Preußen* einen etwas anderen Verlauf, und zwar wegen der schon diskutierten Präponderanz des Militärs im Staatsapparat. Preußen hat im 17. Jahrhundert neben einer kleinen fürstlichen Hofverwaltung fast nur Heeres- und Finanzverwaltung. Als Urbild des preußischen Beamten wäre, so Hintze, der *Commissarius*[52] anzusprechen, später der „Steuerrat" in den Städten – ausschließlich Vollzugsbeamter, abhängig von oben, ganz in seinem Dienst aufgehend, im Gefühl seiner Verantwortlichkeit scharf und peinlich nach unten gegenüber den Magistraten, gefürchteter Repräsentant des Staates, während die Landräte zwar staatliche Bestätigung brauchen, aber von den Junkern gewählt werden. Dasselbe gilt für die vom städtischen Patriziat gewählten Bürgermeister als Vorstand der Magistrate. Beide sind nur auf sehr indirekte Weise der verlängerte Arm des Staates – die Bevölkerung hat in dieser Zeit – abgesehen von Steuerzahlung und Heeresversorung – noch kaum mit einem „Staat" zu tun[53].

---

50 *Ignaz Beidtel 1898:* Geschichte der österreichischen Zentralverwaltung, a. a. O., S. 5 f. und S. 258.

51 *Waltraud Heindl 1990:* Gehorsame Rebellen, a. a. O., S. 115.

52 *Otto Hintze 1970:* Der Commissarius und seine Bedeutung in der allgemeinen Verwaltungsgeschichte. In: Ders., Staat und Verfassung, a. a. O., S. 242–274; siehe auch *Otto Hintze 1967:* Hof- und Landesverwaltung in der Mark Brandenburg unter Joachim II. In: Ders., Regierung und Verwaltung, S. 204–254; *Werner Vogel 1983:* Die Entwicklung der brandenburgischen Verwaltung bis zum Regierungsantritt Friedrich Wilhelm I. (1713). In: Jeserich/Pohl/Unruh (Hrsg.), Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. 1, a. a. O., S. 858–889; *Hans Hattenauer 1980:* Geschichte des Beamtentums. Köln u. a.: Carl Heymanns Verlag; *Gerhard Oestreich 1969:* Das persönliche Regiment der deutschen Fürsten am Beginn der Neuzeit. In: Ders., Geist und Gestalt, a. a. O., zum Aspekt der „Kammerverwaltung".

53 Als Zentralbehörde gab es auch im Kurfürstentum den typischen „Geheimen Rat" des 17. Jahrhunderts, teils mit autonomen Entscheidungskompetenzen, teils mit beratender Funktion für den Fürsten bzw. vertritt der Rat den Fürsten in seiner Abwesenheit; als Büro die „Geheime Kanzlei"; für die wirtschaftlichen Angelegenheiten die „Amtskammer und die Hofrentei" – kollegialische Behörden unter einem „Präsidenten" (Domänen, Forste, Münz- und Bergwerkssachen sowie alle

Was unter dem *Großen Kurfürsten* (1640–1688) an Heeres- und Steuerverwaltung aufgebaut worden war, wäre beinahe unter der verschwenderischen Regierung des ersten Königs (Friedrich I.) wieder verlorengegangen. Sein Nachfolger, *Friedrich Wilhelm I.* (1713–1740), hatte zunächst einmal die zerrütteten Staatsfinanzen wieder in Ordnung zu bringen: „Niemand hatte eine genaue Übersicht über die *Schuldenlast.*"[54] Der von einer kalvinistischen Frömmigkeit geprägte Monarch führte eine äußerst sparsame Hofhaltung, trug als erster Monarch Europas ständig Uniform – er ging ja als „Soldatenkönig" in die Geschichte ein –, er gilt aber auch als „Schöpfer des preußischen Beamtentums" (Hattenauer)[55].

Friedrich Wilhelm I. baut mit der Vergrößerung des Domänenbesitzes vor allem die Domänenverwaltung aus, welche aber mit dem „General(Kriegs-)Kommissariat" zunehmend in Konflikt gerät. Deswegen ordnet er 1723 die Zusammenlegung der beiden Behörden zum „General-Ober-Finanz-Kriegs-und-Domänen-Direktorium" an, kurz „Direktorium", dessen Vorsitz Friedrich Wilhelm selbst übernahm. Diese Zentralisierung steigerte die Leistungsfähigkeit der Verwaltung beträchtlich und stärkte die Einbindung der Provinzen in den Staatsverband (damals ein großer Vorteil Preußens gegenüber Österreich). Die Zentralverwaltung wurde – anscheinend nach französischem Vorbild – in „Departements" gegliedert:

I. Departement: Grenz- und Rodungssachen (mit drei Provinzen)
II. Departement: Marschwesen und Militärökonomie (und 5 Provinzen)
III. Departement: Post- und Münzwesen
IV. Departement: Kassen- und Rechnungswesen
Justizdepartement

Abgaben und Zölle), siehe *Werner Vogel 1983:* Brandenburg-Preußen. Die Entwicklung der brandenburgischen Verwaltung bis zum Regierungsantritt König Friedrich Wilhelms I., a. a. O., S. 871 f.; *Wilhelm Brauneder 1991:* Die Verwaltung im Beamtenstaat nach dem Dreißigjährigen Krieg, a. a. O., S. 47–69.

54 *Hans Hattenauer 1980:* Geschichte des Beamtentums, a. a. O., S. 92, Hervorhebung im Original, siehe auch S. 93 zur Bedeutung des *Haushaltsplanes!*

55 So auch *Fritz Hartung 1981:* Zur Geschichte der preußischen Verwaltung im 19. und 20. Jahrhundert. In: Otto Büsch/Wolfgang Neugebauer (Hrsg.), Moderne Preußische Geschichte 1648–1947. Berlin/New York: Walter de Gruyter, S. 680: „Das preußische Beamtentum ist eine Schöpfung Friedrich Wilhelms I. Er hat ihm nicht allein im Generaldirektorium und in den Kriegs- und Domänenkammern das feste organisatorische Gerippe gegeben, sondern auch sein Wesen, seine Haltung geprägt." Welche sind das? Gewissenhaftigkeit, Hingabe an den Dienst, Pflichttreue, Uneigennützigkeit, aber auch den allzu soldatischen Unterton. „Erst in den späteren Jahren Friedrichs des Großen ließ die Leistung der Beamten fühlbar nach, nicht ohne Verschulden des Königs selbst, der keine neuen Wege mehr einschlagen mochte, jeden neuen Gedanken schroff und häufig mit verletzendem Sarkasmus zurückwies, damit jede Initiative erstickte und die Arbeit der Behörden in einer geistlosen bureaukratischen Routine erstarren ließ" (S. 681).

Departement für Geistliche Angelegenheiten
Ober-Rechnungskammer[56].

Als durchgehender Entwicklungszug wird die Tendenz zur Ausbildung von Behörden anstatt der nur von einzelnen Personen getragenen Ämter erkennbar. Die in ihnen tätigen Räte sind zwar kollegialisch verfaßt, doch bildet sich eine Hierarchie der Ämter heraus und damit eine Zentralisierung der staatlichen Verwaltung.[57]

Trotz der hiermit einsetzenden sachlichen Differenzierung der Ämter darf nicht übersehen werden, daß die Grundstruktur der Verwaltung in dieser Zeit – nicht nur in Preußen – überwiegend *territorial* ausgerichtet blieb, also intern undifferenzierte Ämter für Provinzen, wie in Österreich die Hofkanzlei für Böhmen, Hofkanzlei für Ungarn usw., und wie in Österreich werden die Ämter in Preußen *kollegialisch* geführt: Die Beamten hatten eine zur Entscheidung anstehende Angelegenheit eingehend zu beraten und dem Monarchen eine Entscheidung vorzuschlagen. Friedrich Wilhelm I. repräsentierte aber den Staat nicht nur, er regierte ihn auch – alle wichtigen Sachen entschied der König persönlich, d. h., an der Spitze des hierarchischen Staatsaufbaus stand der Monarch selbst, und bei ihm liefen alle Fäden zusammen. Der König hatte keine gute Meinung von seinen Beamten, mißtraute ihnen und hielt die meisten von ihnen für unfähige, wirklichkeitsfremde „Tintenklecksер". Immer wieder werden sie zu strenger „Pflichterfüllung" ermahnt; der König erwartet von ihnen dieselbe *Disziplin*, die er sich selbst auferlegte.

Auch wenn oder gerade weil der König von seinen „Dienern" nicht viel hielt – unter Friedrich Wilhelm I. und seinem Nachfolger blieben die Beamten in der Tat noch primär „Fürstendiener" –, so förderte er doch die Universitäten und regulierte mit einem „Edict" (1737) das *Prüfungswesen* für die Aufnahme von Personal in die Verwaltung: Die Prüfer haben die Kandidaten „ohne Ansehen der Person"[58] zu examinieren, in einer Probezeit seien die „prak-

---

56 *Walter Hubatsch 1983:* Verwaltungsentwicklung von 1713–1803. In: Jeserich/Pohl/Unruh (Hrsg.), Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. 1, S. 892–914, hier S. 899. Vgl. *Johannes Schellakowsky 1998:* Die Instruktion Friedrich Wilhelm I. von Preußen für das „General-Ober-Finanz-, Kriegs- und Domänen-Directorium" aus dem Jahre 1723. In: Eberhard Laux/Karl Teppe (Hrsg.), Der neuzeitliche Staat und seine Verwaltung. – Beiträge zur Entwicklungsgeschichte seit 1700. Stuttgart: Franz Steiner Verlag, S. 13–34, insbesondere S. 25 f. mit etwas anderen sachlichen Gliederungen der „Departements". Trotzdem steht fest, daß die Neuorganisation der Zentralverwaltung zwar „Anfänge der modernen Fachministerien" enthält, aber mit dem alten Regionalprinzip verqickt wurden.

57 *Werner Vogel 1983:* Brandenburg-Preußen. In: Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. 1, a. a. O., S. 888.

58 *Hans Hattennauer 1980:* Geschichte des Beamtentums, a. a. O., S. 101; so die bemerkenswerte Formulierung des Edicts!

tischen“ Fähigkeiten zu überprüfen, damit sie dem Lande nicht „zur Last fallen“. – Zwei Tendenzen beginnen sich in dieser Zeit anzubahnen: Zum einen die Ausbeutung unbezahlter Arbeit von Universitätsabsolventen, die man im 19. Jahrhundert wegen der anhaltenden Akademikerarbeitslosigkeit sogar noch beträchtlich steigern kann – deshalb besagen die offiziellen Daten über die *tatsächliche* Zahl von Personalbeständen oft nicht viel –, zum andern die damit zusammenhängende Tendenz, daß Beamte bestrebt sind, ihre eigenen Söhne ebenfalls in den Verwaltungsdienst zu bringen, wodurch sich sog. „Beamtenfamilien“ herauskristallisieren, die über Generationen hindurch den Staatsapparat mit „Nachwuchs“ versorgen. Die Definition der Beamten als Staats*stand* im ALR hatte hier eine zusätzliche soziologische Grundlage. Schlußendlich war die Attraktivität des Staatsdienstes nicht nur wegen der fehlenden Alternativen gestiegen, sondern auch weil der Staat mit zunehmender Ordnung in den Staatshaushalten den Beamten pünktlich ihr Gehalt zahlte, und nicht mehr, wie noch zu Beginn des 18. Jahrhunderts, die Zahlung einfach einstellte, wenn die entsprechende Kassa leer war. Die Gehälter der Unterbeamten waren niedrig, aber man konnte mit einer lebenslangen sicheren Versorgung rechnen, und zwar gerade auch in Notzeiten. Eine Altersversorgung wird in Preußen allerdings erst mit dem Allgemeinen Landrecht (1794) anerkannt.

Friedrich der Große regierte ganz im Stile eines absolutistischen Autokraten: die Behördenchefs unterstanden unmittelbar seinen Anweisungen, er überwachte mit Strenge deren Amtsführung, errichtet 1770 die „Oberexamenskommission“, die das ganze Prüfungswesen auf eine wissenschaftliche Grundlage stellen sollte etc. Dennoch blieben viele Mißstände erhalten: das verschachtelte Nebeneinander und Übereinander von Kompetenzen und Verantwortungen führte zu vielen Konflikten und Reibungsverlusten zwischen den Behörden[59]; Friedrich nutzte dies dazu, die Behördenchefs gegeneinander auszuspielen („divide et impera“ als Devise dieser autokratischen Regierungsweise, so Hintze), anstatt daß er die Verwaltung gestrafft, Kompetenzen getrennt und die Aufbauorganisation sowie die Abläufe durchsichtiger gemacht hätte.

Schon seit der Zeit des Großen Kurfürsten bestand die aus der Pfadabhängigkeit der preußischen Entwicklung resultierende Praxis, ausgediente oder invalide Offiziere der Armee in die Zivilverwaltung zu übernehmen. Wie erwähnt, wird auch noch im 19. Jahrhundert nicht grundsätzlich davon abgegangen; dies entsprach eben den Verhältnissen eines „Militärstaates“. Zweifellos litt darunter die Leistungsfähigkeit der zivilen Verwaltung beträchtlich. Hinzu kam, daß die Prüfungen am Vorzug des Adels für die Spitzenstellen nicht viel änderten. Es waren

---

59 *Peter Mainka 1998:* Vom Regional- zum Ressortprinzip unter Friedrich II. von Preußen. Die Einrichtung von Fachdepartements beim Generaldirektorium (1740–1786). In: Eberhard Laux/Karl Teppe (Hrsg.), Der neuzeitliche Staat und seine Verwaltung, a. a. O., S. 35–64, insbesondere die Übersichten S. 62 f. Die Fachdepartements als Immediatbehörden ermöglichten zwar auf einigen Verwaltungsgebieten Spezialisierung, aber der König hätte wohl gleichzeitig die Kompetenzen neu ordnen müssen!

dann trotzdem Bürgerliche aufzunehmen, weil „für hochadelige Räte, welche zur Arbeit nicht tauglich waren, die Arbeit doch getan werden mußte"[60]. Nepotismus, Korruption und Eigenmächtigkeiten waren auch in der preußischen Bürokratie schwer auszurotten[61].

Bis zum Jahre 1805 war die Zahl der Beamten in Preußen zwar gestiegen und neben dem Militär zum „ersten Stand des Staates" geworden[62], letztlich doch eine kleine, aber ungewöhnlich leistungsfähige Funktionselite geblieben[63]. Nicht nur die Zahl, auch das Bildungsniveau war gestiegen und damit auch das Selbstbewußtsein der Beamten – jedenfalls der führenden. Sie ließen sich nicht mehr ohne weiteres in ein autokratisches Regierungssystem einspannen. Mit dem Steinschen Organisationsedikt von 1808 wird in Preußen das Ministerialsystem mit 5 Fachressorts eingeführt: An der Spitze stand nun jeweils ein Minister, der für „sein" Ressort verantwortlich wurde, aber in einer Mittelstellung zwischen einem modernen politischen Minister und einem dem König zu Gehorsam verpflichteten Beamten verblieb. Hardenberg erhielt 1810 die Vorzugsstellung eines „Premierministers" – eine Position, welche allerdings nach seinem Tode nicht mehr besetzt wurde. Dennoch wird die Reform in der Verwaltungsgeschichte als ein „Markstein" bezeichnet und bildete das Staatskanzleramt Hardenbergs den institutionellen Träger der „Revolution von oben"[64]. Auf den Inhalt dieser Reformen kommen wir gleich zurück. Wichtig ist an dieser Stelle der Hinweis auf den engen Zusammenhang von Verwaltungsreform, also der Modernisierung des Staates, und den neuen Chancen, die sich daraus für eine modernisierende Gesellschaftspolitik ergaben.

---

60 *Karl Otmar Freiherr von Aretin 1993:* Vom Deutschen Reich zum Deutschen Bund. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, 2. Aufl., S. 29.

61 *Hans Rosenberg 1968:* Bureaucracy, Aristocracy and Autocracy. The Prussian Experience 1660–1815. Cambridge, Mass.: Harvard Univ. Press, S. 75 ff.

62 *Reinhart Koselleck 1989:* Preußen zwischen Reform und Revolution. München: Klett, S. 279; *Reinhard Mußgnug 1991:* Die Finanzierung der Verwaltung an der Wende vom Ständestaat des 18. zum Verfassungsstaat des 19. Jahrhunderts. In: Gerhard Dilcher (Red.), Beiheft 9 zu „Der Staat", S. 79–100.

63 *Hans-Ulrich Wehler 1987:* Deutsche Gesellschaftsgeschichte, Bd. 1: Vom Feudalismus des Alten Reiches bis zur Defensiven Modernisierung 1700–1815. München: Beck, S. 261; der quantitative Umfang der Verwaltung, also die Zahl der Beamten, wird in der Literatur oft gleichgesetzt mit der „Stärke des Staates", aber das ist für diese Zeit ein Irrtum: Frankreich hatte den größten Verwaltungsapparat, trotzdem blieb das Land „unteradministriert", während England wie Preußen eine kleine, aber sehr leistungsfähige Verwaltung besaß; siehe für England *John Brewer 1988:* The Sinews of Power. Cambridge, Mass.: Harvard Univ. Press, S. 64 ff.

64 *Paul Nolte 1990:* Staatsbildung als Gesellschaftsreform. – Politische Reformen in Preußen und in den süddeutschen Staaten 1800–1820. Frankfurt/New York: Campus, S. 49: „Zwar waren die Minister zunächst Beamte und Diener des Königs und damit nur sehr begrenzt ‚politische Minister'; Herrschaft und Verwaltung fielen noch, ganz im Sinne des bürokratischen Absolutismus, weithin zusammen. Die Prinzipien der selbständigen Ressortführung und der Verantwortlichkeit wiesen

Preußen war nach den Stein-/Hardenbergschen Reformen auf dem Weg zum modernen Verwaltungsstaat, wie wir ihn aus der Bürokratietheorie Max Webers kennen. Dennoch bleiben eine Reihe von Reformdefiziten im politischen System erhalten, die schon Otto Hintze treffend zusammengefaßt hat.

> Betrachtet man die Leistungen des kontinentalen Absolutismus hinsichtlich der Organisation der Ministerien im ganzen, so sieht man einen bedeutenden Fortschritt vor allem in der schrittweise vordringenden Ausgestaltung der Departements zu Fachministerien für bestimmte Verwaltungszweige und in der Stärkung der exekutiven Energie, die auf die organische Verbindung mit den Bezirks- und Lokalbehörden beruht: die Ministerialinstanzen sind nicht bloß der Sitz der Ratgeber des Monarchen, sondern sind zugleich das Haupt eines administrativen Körpers. Aber es fehlt ihnen die moderne Einheit und relative Selbständigkeit ebenso wie die rationelle Klarheit und Übersichtlichkeit in der Abgrenzung ihrer Befugnisse. Das Prinzip der Fachministerien ist noch nirgends völlig durchgedrungen; es kreuzt sich noch überall mit dem alten Territorialprinzip. Das alte Kollegialprinzip, das aus dem Staatsrat stammt, zum Teil in den Institutionen des Staatsrats selbst noch konserviert ist, streitet mit dem neuen Prinzip der ausschließlichen Leitung und Verantwortlichkeit eines einzelnen Ministers in seinem Ressort; eine kollegialische Solidarität der Minister untereinander fehlt gänzlich; die Einheit der Regierung liegt lediglich in der Person des Monarchen, oder sie ist überhaupt nicht vorhanden. Der autokratische Absolutismus hatte kein Interesse daran, die Ministerialinstanz soweit zu konsolidieren und zu stärken, daß sie selbständig funktionieren konnte. Er hatte nur das Interesse, sich ein geeignetes Werkzeug zu schaffen, das jedem Impuls von oben folgte und daneben das Detail der Geschäfte nach der eingerichteten Ordnung besorgte. In den Kreisen der Minister selbst regten sich allerdings Tendenzen, die auf eine Vermehrung der Bedeutung und Selbständigkeit ihrer Ämter und zugleich auf eine klarere und rationellere Einrichtung des ganzen Apparats hinausliefen; der Geist der Zeit drängte um die Wende des 18. und 19. Jahrhunderts ebenso auf eine stärkere und freiere Entfaltung der Persönlichkeit wie auf eine vernünftige, planmäßige und durchsichtige Gestaltung der administrativen Ordnungen.[65]

---

aber schon auf die Trennung von ‚policy-making' und ausführender Verwaltung, die Abtrennung der Beratungsfunktion auf die Entstehung eines repräsentativen Gegenübers der Regierung hin. Das Ministerialsystem war insofern Voraussetzung für die konstitutionelle Monarchie und deren spätere Parlamentarisierung und Demokratisierung." – Nach 1815 wurde das stark vergrößerte Territorium in 10 Provinzen und 25 Regierungsbezirke eingeteilt, die alten Kriegs- und Domänenkammern zu „Regierungen" umgebildet und mit größeren Kompetenzen ausgestattet – insgesamt also der Ausbau einer mittleren Verwaltungsebene, aber die „Regierungen" blieben weiterhin kollegial verfaßt; auf der Gemeindeebene gab es allerdings wegen des Scheiterns einer „kommunalen Verwaltungsreform" kaum Veränderungen.

65 *Otto Hintze 1970:* Die Entstehung der modernen Staatsministerien. In: Ders., Staat und Verfassung, a. a. O., S. 304 f.

In Frankreich bedurfte es der Revolution von 1789, um den durch den Ämterverkauf völlig korrumpierten und ineffizienten Verwaltungsapparat zu zerschlagen[66]. Napoleon errichtet die ersten Fachministerien – die modernsten seiner Zeit, während in Österreich das Verwaltungssystem auf dem mariatheresianisch-josephinischen Niveau „erstarrt"[67]. Gehorsam wird jetzt großgeschrieben, disziplinarische Maßregeln und polizeiliche Überwachung verschärft, wie wir bereits sahen. Stärker als in Preußen wird in Österreich auf die Sicherstellung und den Schutz des Beamten vor willkürlicher Entlassung geachtet, weniger auf die individuelle Leistung: „… ein gewisses Maß an Gemütlichkeit im Dienst war freilich damit eher vereinbar und wurde in Österreich wohl als ein Menschenrecht betrachtet."[68]

Wie wir resümierend feststellen können, erfolgte der Durchbruch zur modernen Verwaltung erst relativ spät, eigentlich erst zu Beginn des 19. Jahrhunderts. Unter „Verwaltung" verstand man im 18. Jahrhundert noch immer eher eine *Tätigkeit* als eine dazu erforderliche Organisation: „Das Besondere des Verwaltungsbegriffs des 18. Jahrhunderts war, daß er die gesamte staatliche Tätigkeit und Organisation umfaßte und weder einen Unterschied zwischen leitender Regierung und exekutiver Verwaltung, noch zwischen Justiz und der eigentlichen Verwaltung gemacht wurde."[69] Zu Beginn des 19. Jahrhunderts ergeben sich zwei – bis heute – wichtige Bedeutungsverschiebungen im Verständnis von „Verwaltung": 1. von der

---

66 *Ernst Hinrichs 1989:* Ancien Regime und Revolution. Frankfurt a. M.: Suhrkamp, insbes. S. 81 ff.; in England wurden die Anfänge einer stärkeren bürokratischen Zentralverwaltung durch die Ereignisse von 1640 ff. zerschlagen und danach nur auf einer schmalen Basis wiedererrichtet, 1797 waren 16.267 Beamte tätig – verteilt auf 75 Ämter. Das bei weitem größte Amt war die Steuerverwaltung mit rd. 6.000 Bediensteten, gefolgt von der Post mit etwa 1.000; die anderen „departments" waren vergleichsweise klein; im 19. Jahrhundert gab es einige Reformen, die in erster Linie auf die Beseitigung der verschiedensten Formen von Korruption, klientelistischer Versorgung mit Staatsposten etc. abzielten, dann entstand jedoch ein „civil service", der als einer der saubersten und effizientesten des 19. Jahrhunderts gelten kann; der wirkliche Durchbruch zum modernen Verwaltungsstaat im allgemeineren Sinne erfolgte jedoch erst zu Beginn des 20. Jahrhunderts mit dem Aufbau des Sozialstaates; siehe dazu *Wolfram Fischer/Peter Lundgreen 1975:* The Recruitment and Training of Administrative and Technical Personel. In: Charles Tilly (Hrsg.), The Formation, a. a. O., S. 456–561, hier insbes. 463, und *Gavin Drewry/Tony Butcher 1988:* The Civil Service Today. Oxford/New York: Basil Blackwell, mit einem guten historischen Überblick in den ersten Kapiteln.

67 *Waltraud Heindl 1990:* Gehorsame Rebellen, a. a. O., S. 47 ff.; für einen Forschungsüberblick siehe *Reiner Schulze/Robert Mizia 1985:* Verwaltungsgeschichtsschreibung in Deutschland und Österreich. In: Die Verwaltung 18: 351–374; *Werner Ogris 1985:* Der Beamte in der Habsburger Monarchie. In: Die Verwaltung 18: 201–222.

68 *Otto Hintze 1970:* Der österreichische und der preußische Beamtenstaat im 17. und 18. Jahrhundert. In: Ders., Staat und Verfassung, a. a. O., S. 358.

69 Bernd Wunder im Beitrag von *Reinhart Koselleck et al. 1992:* Verwaltung, Amt, Beamter. In: Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 7, S. 71.

Tätigkeit zum Organ der Tätigkeit und 2. die Trennung von Leitung und Durchführung bzw. die Einengung des Verwaltungsbegriffs auf die exekutive Staatstätigkeit. Daran schließt dann Max Weber an.

Wegen der vielen Ungereimtheiten, Schwächen, Friktionen zwischen Neuem und Altem[70], der Korruption und Mißwirtschaft etc. werden die positiven Leistungen der Staatsverwaltungen des 18. Jahrhunderts gerne übersehen. Friedrich der Große und seine Verwaltung arbeiteten z. B. mit voller Energie am „Retablissement", d. h. an der Wiederbesiedelung und Wiederherstellung verwüsteter, verödeter Gebiete im östlichen Preußen – wie schon zuvor sein Vater, der 1731 etwa 20.000 evangelische Salzburger[71] angesiedelt hatte (Bau von Bauernhöfen, Dörfern, Schulen, Kirchen, Straßen und Dämme etc.). Friedrich setzte das Siedlungswerk – einschließlich Schlesiens – fort, die Einwohnerzahl stieg von 1,6 Millionen 1739 auf 4,76 Millionen 1776! Friedrich investiert 6,7 Millionen Taler in Westpreußen für Städtebau, Wege- und Kanalbauten, Meliorationen, Kolonistensiedlungen, Fabriken und Festungen, der Anlage von 50 Dörfern und den Bau von 187 Schulen etc. Im Verständnis der Zeit ist das „gute Polizey"[72], d. h. wohlfahrtsstaatliche Fürsorge. Der Polizeibegriff wird ja erst im 19. Jahrhundert auf „Erhaltung von Ordnung und Gefahrenabwehr" verengt, wie wir bereits sahen. Im 18. Jahrhundert ist „Polizey" ganz allgemein auf Verbesserungen des Zustandes des „Gemeinwesens" bezogen; in diesem Sinne beginnt der Staat reglementierend und eben auch fördernd zu intervenieren: Friedrich Wilhelm I. erläßt 1725 das „Medicinal-Edikt" und bestimmt, was „Collegii-Medici, Apotheker und Chirurgi zu beobachten" haben, 1779 wurde eine systematische Darstellung der „Medicinal-Polizey" erstellt, welche in der Folgezeit Grundlage für das öffentliche Gesundheitswesen wurde. Unter Friedrich dem Großen werden eine ganze Reihe von „Polizeien" geschaffen: Veterinärpolizei, Baupolizei, Deichpolizei, Forstpolizei usw. All dies gehört später zur „inneren Verwaltung". 1740 wird in Preußen, 1746 in Österreich eine „Commercien-Cammer" eingerichtet zum Zwecke der „Verbesserung unserer Landes-Oeconomie ...", zur „Vermehrung allerhand Trafiquen und Handlungen, alle Commercia, Manufacturen, Zucht- Arbeits- und Waisenhauß, Handlungs- Krämer- Handwerks- Flotz- und Bergwerks-Sachen, Tabacs-Cultur, Land-Post-Wesen, Strassen-Besorgung" usw.[73] Die Liste der geplanten Maßnahmen ist lang. Joseph II. läßt in Wien eines der größ-

---

70 *Peter Lundgreen 1986:* Gegensatz und Verschmelzung von *alter* und *neuer* Bürokratie im Ancien Regime: Ein Vergleich von Frankreich und Preußen. In: Ernst Hinrichs (Hrsg.), Absolutismus. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 162–180.

71 *Walter Hubatsch 1983:* Verwaltungsentwicklung von 1713–1803, In: Jeserich/Pohl/Unruh (Hrsg.), Deutsche Verwaltungsgeschichte, a. a. O., S. 906 ff.

72 *Franz-Ludwig Knemeyer 1978:* Polizei. In: Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 4, S. 875–898, insbes. hier S. 887 zur Zeit Friedrichs des Großen; *Georg-Christoph von Unruh 1983:* Polizei, Polizeiwissenschaft und Kameralistik. In: Jeserich/Pohl/Unruh (Hrsg.), Bd. 1, S. 388–427, hier 405 ff.

73 *Dietmar Willoweit 1983:* Allgemeine Merkmale der Verwaltungsorganisation in den Territorien. In: Jeserich/Pohl/Unruh (Hrsg.), Bd. 1, S. 339.

ten und vielleicht das modernste Allgemeine Krankenhaus (AKH) der Welt bauen, das bis vor wenigen Jahren noch in Betrieb war. Gleichzeitig errichtet er dazu eine ebenfalls modernste medizinische Lehr- und Forschungseinrichtung (Josephinum), die man noch heute besichtigen kann[74].

Auch wenn vieles davon die Masse der Bevölkerung noch nicht erreicht hat, so ist doch dieser entstehende *service state* ein Unterschied, welcher im Vergleich zu den Imperien – vom Ottomanischen bis zum chinesischen Reich – bereits im 18. Jahrhundert einen entscheidenden Unterschied machte („a difference that makes a difference"), so jedenfalls Jones: Aus rein ökonomischer Sicht bestehe das „Wunder Europa" in einem lang anhaltenden, fast ununterbrochenen Wirtschaftswachstum, welches in der Weltgeschichte noch nie dagewesen sei. Wie war das möglich, wie ist das zu erklären? *Einen* Faktor – für Jones vielleicht der wichtigste – haben wir schon kennengelernt, „the curtailing of predatory governmental tax behavior"[75]. Wir haben diesen Faktor oben mit weiteren ergänzt, die nach North und Thomas zur Senkung der „transaction costs" beitrugen[76].

Ein weiterer Faktor wäre für Jones der „Service State" des 18. Jahrhunderts, insbesondere die oft unschätzten Leistungen auf dem Gebiet von „desaster management". Das Wirtschaftswachstum der Imperien sei, so Jones, immer wieder entscheidend durch Ereignisse katastrophalen Ausmaßes unterbrochen worden[77], insbesondere Hungerkatastrophen und Seuchen. China erlebte zwischen 108 v. Chr. und 1911 n. Chr. nicht weniger als 1.828 Hungersnöte[78] – fast jedes Jahr irgendwo in einer der Provinzen! Indien hatte vielleicht noch mehr und verheerendere Hungerkatastrophen als China; z. B. starben 1769/70 allein in Bengalen etwa 10 Millionen Menschen – ein Drittel der Bevölkerung! Oft war die Ursache einfach das Wetter, z. B. Trockenperioden; nicht selten aber standen dahinter Kriege und deren Folgen: Die Invasion der Manchu in China kostete 25 Millionen Menschen das Leben, das waren 17 % der Bevölkerung. Eine der größten Katastrophen in Europa war der 30jährige Krieg, der

---

74 Man brauchte für alle genannten Bereiche vor allem qualifiziertes Personal, siehe den Überblick bei *Wolfram Fischer 1977:* Rekrutierung und Ausbildung von Personal für den modernen Staat: Beamte, Offiziere und Techniker in England, Frankreich und Preußen in der frühen Neuzeit. In: Reinhart Koselleck (Hrsg.), Studien zum Beginn der modernen Welt. Stuttgart: Klett-Cotta, S. 194–217.

75 *E. L. Jones 1987:* The European Miracle. Cambridge/New York/Melbourne: Cambridge Univ. Press, Sec. Ed., S. XXIX, Introduction to the second edition.

76 *Douglass C. North/Robert Paul Thomas 1973:* The Rise of the Western World. A New Economic History. Cambridge/New York: Cambridge Univ. Press.

77 Siehe auch in diesem Sinne *Reinhard Rürup 1992:* Deutschland im 19. Jahrhundert, a. a. O., S. 29: „Die traditionellen Wachstumsbremsen – Kriege, Hungersnöte, Seuchen –, die früher eine hohe ‚Krisensterblichkeit' bewirkt hatten, wurden nur noch in begrenztem Umfang wirksam und verursachten jedenfalls keinen vollständigen Trendwechsel mehr."

78 China wurde geradezu als „land of famines" beschrieben, so Jones 1987, S. 29.

mindestens 2 Millionen Menschen das Leben kostete; das sei aber vergleichsweise wenig und harmlos gewesen, so Jones, verglichen mit den 200 Jahren Krieg zwischen den türkischen Ottomanen und den persischen Safaviden „with campaings, sieges, and massacres in unending succession“[79].

In Europa ist es dem Staat des 18. Jahrhunderts erstmals gelungen, auf zumindest drei Gebieten größere Erfolge zu erzielen:

1. Die Ausbreitung ansteckender Krankheiten einzudämmen, also Seuchen für Mensch *und* Tier. Das Habsburgerreich und Preußen im Osten, die italienischen Städte und Frankreich im Süden und Westen haben sog. *cordons sanitaires* eingerichtet, haben angesteckte Tiere schlachten lassen und den Bauern Entschädigungen bezahlt[80]. Die Seuchengefahr war auch für Menschen noch lange nicht gebannt: In Frankreich starben 1692–94 etwa 2 Millionen Menschen (wahrscheinlich an der Pest); besonders anfällig für ansteckende Krankheiten waren natürlich die großen, stehenden Heere: 1794/95 starb in Polen ein Drittel der preußischen Armee. Wir verstehen nun, warum schon zu Beginn des 18. Jahrhunderts „Gesundheits-Polizeyen“ eingerichtet werden bzw. die hohe Beachtung des Staates für den Bereich der Medizin.
2. Den Heeresverwaltungen ist es gelungen, die Logistik im Kriegsfalle entscheidend zu verbessern. Im Siebenjährigen Krieg z. B. „traf die Feldverpflegung für Mann und Pferd pünktlich ein“[81], es gab mobile Proviantkolonnen, fahrbare Feldbacköfen, Aus-

79 *Jones 1987*, S. 36; solche Fakten seien für die Wirtschaftsgeschichte wichtig und von den Ökonomen lediglich als „shocks“ intepretiert worden, welche die ökonomischen, endogenen Prozesse unterbrechen; sie sind also für die Ökonomen „externe“ Ereignisse; deshalb hätten sie sich nicht dafür interessiert.

80 Der „service state“ des 18. Jahrhunderts habe erfolgreich *desaster management* betrieben, so Jones in besonderer Betonung gegenüber seinen Kritikern in der Einleitung zur zweiten Auflage: „One of the points most significant in the text is indeed that more and better public goods had become almost a defining characteristic of European governments by the eighteenth century. The most significant were the actions classed here as desaster management. These included in particular the impositions of quarantines to halt the spread of epidemic diseases among human beings, of *cordons sanitaires* to shut out movements of infected cattle, the payment of compensations for the slaughter of infected herds owned by farmers, and the emergence of measures to redirect cereal surpluses to districts where high prices threatened to produce famine. In poor and vulnerable societies, the gains from administrative measures like these were large. The payment of compensation for beasts slaughtered because they had come into contact with sick animals suggests an altogether different picture of eighteenth-century administration and peasant life than is usually painted. … Europe came to outclass Asia and the rest of the world in its range of policies to avert or cope with desasters“ (S. XII).

81 *Walter Hubatsch 1983:* Verwaltungsentwicklung, a. a. O., S. 927.

stattung der Truppen mit Handmühlen, Feldlazaretten, eine Feldpost, ja sogar mobile Regimentsbibliotheken. Die Kriegsschäden bzw. generell die Folgen der Kriege für die Zivilbevölkerung konnten drastisch gemildert werden (welch ein Unterschied zu den Verhältnissen des 30jährigen Krieges, welche die deutschen Lande um ein ganzes Jahrhundert in der Entwicklung zurückwarfen).

3. Die Schockwirkung lokaler Hungersnöte konnte nicht unerheblich gebremst werden, z. B. durch Verbesserungen im Straßenbau und daran anschließend beim Transport, durch gezielte Produktivitätssteigerungen in der Landwirtschaft, durch die Nutzung von Getreidedepots usw.; die Ernährungslage der Bevölkerung dürfte sich im 18. Jahrhundert entscheidend verbessert haben, was wiederum die Anfälligkeit der Menschen für Krankheiten senkte.

Hinzu kamen weitere Faktoren, die direkt oder indirekt mit dem „Service State" von Jones zu tun haben, z. B. der florierende Buchmarkt sowie ein bedeutender Anstieg im Literalitäts- und Bildungsniveau, nicht zuletzt als Folge der Einführung der allgemeinen Schulpflicht. Konstantinopel kaufte 1726 eine Druckpresse, aber diese wurde im 18. Jahrhundert kaum benutzt; in Europa gab es um 1600 etwa 2.000 Buchtitel, um 1800 bereits 20.000! In Europa gab es keine Zentralmacht, die den Buchmarkt hätte unterdrücken können[82]. Das Durchschnittseinkommen stieg, und deshalb konnten immer mehr Haushalte Bücher kaufen[83]. Der

82 Europa hätte auch ein Großreich werden können, wurde es aber nicht. Dafür sorgte die „geopolitische Konkurrenz", und deshalb entstand in Europa ein „state system", kein Empire, wie von vielen Autoren betont wird, siehe *Charles Tilly 1975:* Reflections on the History of European State-Making. In: Ders. (Hrsg.), The Formation, a. a. O., S. 3–83; *Michael Mann 1991:* Geschichte der Macht. Frankfurt/New York: Campus, Bd. 2, S. 372 ff., *Charles Tilly 1992:* Coercion, Capital, and European States, Cambridge/Oxford: Blackwell; *Immanuel Wallerstein 1974:* The Modern World-System I, a. a. O.; siehe auch *Immanuel Wallerstein 1980:* The state in the institutional vortex of the capitalist world economy. In: International Social Science Journal, Vol. XXXII, S. 743–751; *John A. Hall/G. John Ikenberry 1989:* The State. Minneapolis: Univ. of Minnesota Press, S. 40 f. zu „geopolitical competition" und der Konsequenz, daß der Staat in Europa wichtige Innovationen nicht nur nicht verbieten konnte, sondern vielmehr gezwungen wurde, jede neue Entwicklung von anderen Staaten zu kopieren!

83 *Hans-Ulrich Wehler 1987:* Deutsche Gesellschaftsgeschichte, Bd. 1, a. a. O., S. 283: Es gehöre zu den „Eigentümlichkeiten des europäischen Sonderweges in der Geschichte", daß mit den Bildungsinstitutionen frühzeitig Stätten geistiger Auseinandersetzung entstanden – und trotz aller Irritation auch beibehalten wurden –, die einen Fundus gemeinsamer Erfahrungen bewahrten und ausweiteten, zugleich aber auch immer wieder über bislang hingenommene Grenzen schöpferisch hinaustrieben, so daß eine Dynamik des okzidentalen Fortschritts von ihnen mit in Gang gehalten wurde, so Wehler, um 1800 wurden in den protestantischen Ländern rd. 50 % der Schulpflichtigen erfaßt, während der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts erschienen in den deutschen Ländern schon 200 bis 250 zum Teil außerordentlich gut florierende, auflagenstarke Zeitungen (S. 306) usw.

Buchmarkt verlief wie andere Märkte auch; der Buchdruck wurde und blieb ein gutes Geschäft, folglich war der rasante Anstieg spezialisierten Wissens kein Zufall. Last, not least förderte der Staat das Bildungswesen (Grundschulen) und die Wissenschaften (Universitäten): „The comparatively high degree of literacy and wide distribution of middle-level income in Europe helped the book market, as did the openess of society attested by imcomplete and haphazard censorship now that the church was no longer universal and the rulers of the various nations took different views of what was permissible to print. This openess of society, together with its inventiveness, becomes what is to be explained. The economic consequences were enormous. The contrast with China is marked."[84]

So gesehen verschaffte die „gute Polizey" des absolutistischen Staates Europa einen Startvorteil, den es in anderen Regionen der damaligen Welt nicht gab. Dies wäre ohne eine gewisse Leistungssteigerung der Verwaltung kaum möglich gewesen. Die „Polizey-Wissenschaft" und Kameralistik als beginnender Verwaltungslehre haben versucht, das vorhandene Wissen zu systematisieren und in der universitären Lehre zu vermitteln[85]. Sie stellten damit die Ausbildung der Beamten erstmals auf eine *wissenschaftliche* Grundlage. Schließlich wurden die Reformen, die zu Beginn des 19. Jahrhunderts zum Aufbau der modernen Verwaltung führten[86], von den Beamten selbst umgesetzt!

Wie erwähnt, wird in Preußen im Zuge der „defensiven Modernisierung" ein dreistufiger Verwaltungsaufbau geschaffen, der in den Grundzügen bis heute Bestand hat: Auf der zentralstaatlichen Ebene entstehen also die monokratisch geführten Fachministerien für das Innere, die Finanzen, das Auswärtige, das Kriegs- und das Justizwesen, in der 1. Hälfte des 19. Jahrhunderts kommen ein Kultusministerium und ein Ministerium für Landwirtschaft, Forste und Domänen hinzu. Die Ministerien beseitigten die alten zeitraubenden und „verantwortungslosen" Kollegialorgane – bis auf ein einziges, das nun als Folge der Ministerialstruktur *neu* gebildet werden muß, nämlich das Kabinett der Minister unter der Leitung eines Ministerpräsidenten (damals wird die Regierung „Staatsministerium" genannt). Nach den Vorstellungen des Reformers Hardenberg hätten im Ministerkabinett alle Fäden der Regierungsgeschäfte zusammenlaufen, die *Einheit der Verwaltung* hergestellt werden sollen – und das war, solange Hardenberg selbst das Amt des Ministerpräsidenten bekleidete, tatsächlich der Fall –, aber dieses „Staatsministerium" schien nach 1815 dem „monarchischen Prinzip" zuwiderzulaufen und wird deshalb gegenüber der monarchischen Selbstregierung wieder

---

84 *Jones 1987*, S. 60 f.; siehe auch *Rudolf Stichweh 1994:* Wissenschaft, Universität, Professionen. Frankfurt a. M.: Suhrkamp. Wir kommen im Kapitel 8 darauf zurück.

85 *Georg-Christoph von Unruh 1983:* Polizei, Polizeiwissenschaft und Kameralistik. In: Jeserich/Pohl/Unruh (Hrsg.), S. 415 f.

86 *Hans Peter Ullmann 1993:* Staatsverwaltung an der Wende vom 18. zum 19. Jahrhundert. In: Ernst-Wolfgang Böckenförde et al. (Hrsg.), Wendemarken in der deutschen Verfassungsgeschichte. Beiheft 10 zu „Der Staat", S. 123–138.

zurückgesetzt. An der inneren Struktur der straff hierarchisch eingerichteten Bürokratie von verbeamteten Fachspezialisten änderte dies jedoch nichts. Die Ministerien beseitigen auf der zentralstaatlichen Ebene die letzten Reste der alten, an historisch gewachsenen Territorien ausgerichteten Verwaltungen und schufen eigentlich erst jetzt eine durchgängige *administrative Integration* der Monarchie.

Als einziger deutscher Staat erhielt Preußen nach 1815 auf der mittleren Verwaltungsebene zwei Verwaltungseinheiten, nämlich die „Provinz" und den „Regierungsbezirk". Die gesamte Monarchie war zuerst in 10, seit 1877 in 12 Provinzen eingeteilt. Die Verwaltung der Provinzen leitete ein „Oberpräsident", teils im Auftrage der Ministerien, teils in der Funktion einer „unmittelbaren Verwaltung" für die Angelegenheiten der Provinzen. Mit dem Gesetz von 1823 werden sog. „Provinzialstände" eingerichtet, bei welchen allerdings die Hälfte der Sitze dem rittergutsbesitzenden Adel vorbehalten war (bis 1850, dann Einführung des Dreiklassenwahlrechts). – Die preußischen Provinzen waren seit 1815 zusätzlich in 36 Regierungsbezirke gegliedert: „Die Einrichtung einer staatlichen ‚Mittelbehörde' unter dem Namen Regierungs- und später Verwaltungspräsident bewährte sich derart, daß sie Bestand hielt und auch in die Organisation der meisten Länder der Bundesrepublik Deutschland aufgenommen wurde."[87]

Auf der kommunalen Ebene wird das Land verwaltet von einer *Kreis*behörde unter der Leitung eines *Landrates*, dem ein gewählter „Kreisausschuß" beigegeben war. Die Kreise waren einerseits lokaler staatlicher Verwaltungsbezirk, der Landrat als formell vom König ernannter „Beamter" führt als Organ der Staatsregierung die Geschäfte der allgemeinen Landesverwaltung im Kreis – ursprünglich ein Ehrenamt, wird aber bald zu einem Berufsamt, mit dem Gesetz von 1852 wird ihm der Stempel „politischer Beamter" aufgedrückt; andererseits waren die Kreise ein kommunaler Selbstverwaltungskörper und entsprach der Kreisausschuß dem *Gneist*schen Ideal vom „self-government", d. h. der Beteiligung der Bürger an der staatlichen Verwaltung. In den Städten übernahm der *Magistrat* die Aufgaben der untersten staatlichen Verwaltungsbehörde, die er im Auftrag und nach Weisung zu erfüllen hatte. An die Stelle des Kreisausschusses trat hier der Stadtausschuß, der aus dem Bürgermeister und vier vom Magistrat aus dessen Mitte gewählten Mitgliedern bestand[88].

Bis 1848 gilt aber der vielzitierte Satz: *Der preußische Staat endet beim Landrat*[89]. Trotz des Scheiterns einer Gemeindereform während der napoleonischen Zeit gab es in Preußen rd. 25.000 Landgemeinden, in denen es z. T. auch Gemeindeorgane gab, aber die im 19. Jahrhundert nicht als *staatliche* Einrichtung verstanden wurden, ebensowenig wie die Gemeinden in Österreich nach 1862. In diesen Landgemeinden befanden sich in Preußen – insbesondere

---

87 *Georg-Christoph v. Unruh 1983:* Die Verwaltung in den einzelnen Ländern: Preußen. In: Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. 2, a. a. O., S. 399–470, hier S. 457 f.

88 *Werner Frotscher 1984:* Überblick über die Verwaltungsorganisation in den Bundesstaaten. In: Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. 3, S. 407–434, hier insbesondere S. 417 f.

89 *Werner Frotscher 1984:* Überblick, a. a. O., S. 420. Hervorhebung durch HW.

in Ostpreußen – rd. 12.000 selbständige Gutsbezirke, wo bis 1848 das Feudalsystem autarker, adeliger Herrschaftsträger fortlebte: Der Gutsherr war nicht nur Großgrundbesitzer, sondern auch Inhaber der untersten Verwaltungsrechte, der Polizeigewalt, der Patrimonialgerichtsbarkeit sowie des Kirchen- und Schulpatronats. In Ostdeutschland stand die große Mehrheit der ländlichen Bevölkerung wie bisher „zu den Regierungen nur in einem mittelbaren Verhältnis“[90]. Wie in Österreich kam der Prozeß der *staatlichen Penetration* auf dem Lande eigentlich erst im 20. Jahrhundert zum Abschluß, als das Gemeinde*amt* in den Stufenbau der Staatsverwaltung einbezogen wurde.

Spezifisch blieb für Preußen weiterhin bis zum Zusammenbruch der Monarchie das bereits mehrfach erwähnte System der Rekrutierung des unteren Beamtenpersonals aus der Armee: Wer vom Feldwebel abwärts nach 12 Dienstjahren aus der Armee ausschied, besaß einen Anspruch auf einen Posten der zivilen Verwaltung: „Über die Hälfte aller Verwaltungsbeamten unterhalb des höheren Dienstes kam mithin aus der Armee.“[91] Abgesehen von der für den Verwaltungsdienst zumeist fehlenden Qualifikation übertrugen die sog. „Zwölfender“ den Kasernenhofton, die Prinzipien von Befehl und Gehorsam, in die zivile Verwaltung – ein Aspekt, den wir oben unter dem Stichwort „Militarismus“ diskutiert haben: Die Unteroffiziere hatten ja in der Armee Befehlsgewalt, also Macht besessen, nun aber mußten sie Hilfsdienste verrichten, fühlten sich deklassiert und reagierten darauf so, daß sie bei jeder sich bietenden Gelegenheit den Kasernenhofton anschlugen (Fenske). Das nährte verständlicherweise die Kritik an der Bürokratie[92].

Den weitesten Schritt in die Richtung eines modernen Berufsbeamtentums tat im 19. Jahrhundert nicht Preußen, sondern Bayern: Unter dem leitenden Minister und energischen Reformer *Graf v. Montgelas* wird ein umfassender Plan zum Neubau der Verwaltung ausgearbeitet und mit dem Erlaß der „Hauptlandespragmatik über die Dienstverhältnisse der Staatsdiener, vorzüglich in Bezug auf ihren Stand und Gehalt“ 1805 verwirklicht. Wie weit Bayern andern Ländern vorausgeeilt war, kann man z. B. daran ablesen, daß eine „Dienstpragmatik“ in Österreich erst 1914 erlassen wird. In der bayrischen Dienstpragmatik wird das „Verbot außergerichtlicher Entlassungen“ erstmals *gesetzlich* festgeschrieben[93]. Zuvor waren

---

90 *Hans-Ulrich Wehler 1987:* Deutsche Gesellschaftsgeschichte, Bd. 1, a. a. O., S. 457; die kreiseingesessenen Ritter stellten den Landrat als ihren Repräsentanten und blieben in den Kreisständen, sofern sie sich trafen, ganz unter sich, also: aristokratische Herrschaft über eine zwar wirtschaftlich liberalisierte, aber politisch entrechtete Landbevölkerung.

91 *Hans Fenske 1985:* Bürokratie in Deutschland. – Vom späten Kaiserreich bis zur Gegenwart. Berlin: Colloquium Verlag, S. 18 f.

92 Für die zweite Hälfte des 19. Jahrhunderts siehe die umfassende Studie von *Tibor Süle 1988:* Preußische Bürokratietradition. – Zur Entwicklung von Verwaltung und Beamtenschaft in Deutschland 1871–1918. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.

93 *Bernd Wunder 1978:* Privilegierung und Disziplinierung. – Die Entstehung des Berufsbeamtentums in Bayern und Württemberg (1780–1824). München/Wien: R. Oldenbourg Verlag.

Auf- und Abbestellungen von „Staatsdienern" Sache von Gnadenerweisen oder deren Entzug gewesen; dasselbe galt für die Gewährung von Pensionen und in der Hinterbliebenenfürsorge. Die Dienstpragmatik regelt nun bis ins Detail die hierarchische Ordnung der Dienstklassen sowie deren Gehälter, Rangbezeichnungen und Dienstgrade, die „Siegelmäßigkeit", das Tragen einer bestimmten Ziviluniform usw. – sämtlich geeignet, die „Pragmatisierten" als Stand zu privilegieren, gleichzeitig werden jedoch auch die disziplinarrechtlichen Bestimmungen ausgefeilter und teilweise sogar verschärft. Der pragmatisierte Beamte soll von materiellen Sorgen befreit werden[94], aber umso stärker sollen seine eigenen Interessen mit den Interessen des Staates verknüpft sein, sollte der Beamte zu einer zuverlässigen Stütze für den zentralisierten Machtapparat des modernen Staates werden – geschützt durch Unkündbarkeit, aber dienstbeflissen und arbeitseifrig, „da passiver Gehorsam nicht mehr ausreichen"[95]. Der Beamte steht nun in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis, das sich vom privatrechtlichen Arbeitsverhältnis deutlich unterscheidet.

Alle vormärzlichen Verfassungen des süddeutschen Raumes folgten dem bayrischen Vorbild; das Prinzip der politischen und rechtlichen Absicherung der Beamten wird 1850 in die Verfassung Preußens aufgenommen, die Weimarer Reichsverfassung (Art. 128–131) sowie das Bonner Grundgesetz (Art. 33–34) behielten es bei[96]. Auch in Österreich gelten die Grundsätze des „Berufsbeamtentums".

6.2 Analytische Dimensionen der Staatsverwaltung

Das Wort „Bürokratie" ist eine Begriffsprägung der 1. Hälfte des 19. Jahrhunderts und diente von Anfang an zur kritischen Distanzierung zum neuen Verwaltungssystem[97]. „Herrschaft aus dem Büro" erschien den Zeitgenossen als etwas Neues, Unerhörtes; das „Büro" unterschied sich deutlich von den bekannten alten Schreibstuben und Kanzleien, die noch unter kollegialer Führung gestanden hatten. Das „Büro" des Einzelbeamten wurde nun zur elementaren Einheit des neuen, hierarchischen und monokratisch geführten Ministerialsystems, das

---

94 *Hans Hattenauer 1980:* Geschichte des Beamtentums, a. a. O., S. 182, nennt die Dienstpragmatik ein „Versorgungsgesetz" (S. 183), wichtig aber auch der Sachverhalt, daß die Anstellung eines Beamten nun nicht mehr auf einem Vertrag beruhte, sondern einen *Hoheitsakt* darstellte, „gehörte damit nicht länger dem Zivilrecht, sondern dem neu entstandenen Verfassungsrecht an".

95 *Bernd Wunder 1978:* Privilegierung und Disziplinierung, a. a. O., S. 132.

96 *Bernd Wunder 1986:* Geschichte der Bürokratie in Deutschland. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 29 f.

97 *Bernd Wunder 1987:* Bürokratie: Die Geschichte eines politischen Schlagwortes. In: Adrienne Windhoff-Heretier (Hrsg.), Verwaltung und ihre Umwelt. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 277–301; *Reinhart Koselleck et al. 1992:* Verwaltung, Amt, Beamter. In: Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 7, S. 75 f. ebenfalls der Beitrag von Bernd Wunder.

man als etwas Fremdes, eigentlich von Napoleon Erfundenes, ablehnte. Weiters wurden der Zuwachs an Beamtenstellen sowie der Anstieg an freiheitsbeschränkender, zentralstaatlicher Regelungsdichte negativ bemerkt: *Beamtenmanie, Schreibmaschinerie, Beamtenheer, Beamtenkaste, Beamtenregierung, Beamtenherrschaft* usw. waren geläufige Ausdrücke dieser Zeit. Wie wir wissen, war der Staat im 19. Jahrhundert primär ein *autoritärer* Staat, in welchem – besonders in Preußen – der Befehlston gang und gäbe war, in welchem der „Gesetzesbefehl" nicht nur an die Beamten, sondern auch an die Untertanen adressiert war[98].

Der Staat des Vormärz war nicht nur repressiv und obrigkeitsstaatlich[99], sondern er wurde auch „konservativ"[100], d. h., er war – nach der Entstehung der politischen Ideologien zu Beginn des Jahrhunderts – nicht mehr weltanschaulich neutral[101], auch wenn er vorgab, „oberhalb" partikularer gesellschaftlicher Interessen zu stehen oder in gesellschaftlichen Konflikten ein „neutraler Schiedsrichter" im Interesse des Gemeinwohls zu sein. Hegel hatte hierfür das theoretische Rüstzeug vorformuliert[102]. Die Liberalen hatten aber ganz andere Vorstellungen von Staat und Gesellschaft und entsprechend auch von der Verwaltung: Ihrer Meinung nach sollte das Gemeinwesen „organisch" von unten nach oben gebaut werden, also freie „Associationen" in der Gemeinde, Selbstverwaltung der Bürger anstatt „mechanische" Staatsverwaltung etc. Der Staat solle nichts anderes sein als eine „Association von Associationen", und so hat es noch die sog. Pluralismustheorie des Staates in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts formuliert[103]. Bis heute hat „Bürokratie" den altliberalen, negativen Beigeschmack nicht verloren.

---

98 *Alf Lüdtke 1990:* Der starke Staat. In: Bürgerliche Gesellschaft in Deutschland. Frankfurt am Main: Fischer, S. 166–179.

99 Für Preußen siehe die gute Überblicksdarstellung von *Hans-Jürgen Puhle 1980:* Preußen: Entwicklung und Fehlentwicklung. In: Hans-Jürgen Puhle/Hans-Ulrich Wehler (Hrsg.), Preußen im Rückblick. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, S. 11–42.

100 *John C. G. Röhl 1976:* Beamtenpolitik im Wilhelminischen Deutschland. In: Michael Stürmer (Hrsg.), Das kaiserliche Deutschland. Darmstadt: Wiss. Buchgesellschaft, S. 287–311; *Günther Grünthal 1983:* Grundlagen des konstitutionellen Regiments in Preußen 1848–1867. Zum Verhältnis von Regierung, Bürokratie und Parlament zwischen Revolution und Reichsgründung. In: Gerhard A. Ritter (Hrsg.), Regierung, Bürokratie und Parlament in Preußen und Deutschland von 1848 bis zur Gegenwart. Düsseldorf: Droste Verlag, S. 41–55, insbes. 50 ff.

101 *Hans-Ulrich Wehler 1988:* Das Deutsche Kaiserreich 1871–1918. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, 6. Aufl., S. 72 ff., zur Säuberung der Beamtenschaft von liberalen Elementen bzw. zur Festlegung auf „zuverlässige Gesinnung" nach autoritär-konservativen Maximen, obwohl aus durchsichtigen Gründen „das Schwindelevangelium der exekutiven Objektivität und Neutralität" weiter „eifrigst gepredigt" wurde (S. 74).

102 *Ralf Dahrendorf 1971:* Gesellschaft und Demokratie in Deutschland. München: dtv, S. 214 ff.

103 *Paul Q. Hirst 1993 (Hrsg.):* The Pluralist Theory of the State. London/New York: Routledge, mit Beiträgen der „Klassiker" der Pluralismustheorie des Staates.

Erst Max Weber ist es gelungen, das Phänomen der Bürokratie sozialwissenschaftlich zu durchdringen. Die Merkmale der Bürokratie bei Max Weber sind zu bekannt, als daß man sie hier ausführlich diskutieren müßte[104]; sie sollen lediglich enumerativ angeführt werden, nicht zuletzt auch deshalb, weil sie in gewisser Weise unseren historischen Überblick knapp nochmal zusammenfassen.

Merkmale der modernen Bürokratie bei Max Weber

- Hierarchische Organisation und monokratische Behördenleitung; klare Kompetenzgliederung; Amtshierarchie – Amtsweg von unten nach oben, Weisungsweg von oben nach unten
- Hauptamtlichkeit des Verwaltungspersonals, Berufsbeamtentum
- Arbeitsteilung und Spezialisierung; Fachschulung, Rekrutierung nach Qualifikation
- Disziplin und Berufsethos; Amtstreue und Betonung der Berufspflicht
- Aktenmäßigkeit der Verwaltung
- Regelgebundenheit der Verwaltung; Unpersönlichkeit der Kommunikation mit dem Publikum
- Ernennung des Beamten (nicht Wahl, Erblichkeit oder Ämterkauf)
- Geldentlohnung, Trennung von Haushalt/Wohnung des Beamten und Büro/Betrieb
- Beförderung nach Leistung, Kontrolle durch Vorgesetzte

Obwohl Max Weber sein Bürokratiemodell als einen Idealtypus verstand, der in seiner Reinheit nirgendwo in der Realität anzutreffen sei, so hat er doch die historische Erfahrung von zwei Jahrhunderten preußischer Verwaltungsgeschichte gespeichert vorgefunden und auf den Begriff gebracht[105]. Bekanntlich sah Weber unter den Bedingungen moderner „Massenproduktion“ gar keine Alternative mehr zu „bürokratischer Verwaltung“ des oben skizzierten Typs.

---

104 Siehe die Diskussionen in *Renate Mayntz 1971:* Max Webers Idealtypus der Bürokratie und die Organisationssoziologie. In: Dies. (Hrsg.), Bürokratische Organisation. Köln/Berlin: Kiepenheuer & Witsch, S. 27–36; *Wolfgang Schluchter 1972:* Aspekte bürokratischer Herrschaft. München: List Verlag; *Hartmut Häußermann 1977:* Die Politik der Bürokratie. Frankfurt/New York: Campus; *Hans-Ulrich Derlien 1989:* Die selektive Interpretation der Weberschen Bürokratietheorie in der Organisations- und Verwaltungslehre. In: VerwArchiv 80: 319–329; *Peter Nitschke 1998:* Max Weber und die deutsche Verwaltungswissenschaft – eine gescheiterte Annäherung? In: Eberhard Laux/Karl Teppe (Hrsg.), Der neuzeitliche Staat und seine Verwaltung. Stuttgart: Franz Steiner, S. 163–176.

105 So *Hans-Ulrich Wehler 1988:* Das deutsche Kaiserreich, a. a. O., S. 75.

> Der entscheidende Grund für das Vordringen der bürokratischen Organisation war von jeher ihre rein *technische* Überlegenheit über jede andere Form. Ein voll entwickelter bürokratischer Mechanismus verhält sich zu diesen genau wie eine Maschine zu den nicht mechanischen Arten der Gütererzeugung. Präzision, Schnelligkeit, Eindeutigkeit, Aktenkundigkeit, Kontinuierlichkeit, Diskretion, Einheitlichkeit, straffe Unterordnung, Ersparnisse an Reibungen, sachlichen und persönlichen Kosten sind bei streng bürokratischer, speziell: monokratischer Verwaltung durch geschulte Einzelbeamte gegenüber allen kollegialen oder ehren- und nebenamtlichen Formen auf das Optimum gesteigert. Sofern es sich um komplizierte Aufgaben handelt, ist bezahlte bürokratische Arbeit nicht nur präziser, sondern im Ergebnis oft sogar billiger als die formell unentgeltliche ehrenamtliche. Ehrenamtliche Tätigkeit ist Tätigkeit im Nebenberuf, funktioniert schon deshalb normalerweise langsamer, weniger an Schemata gebunden und formloser, daher unpräziser, uneinheitlicher, weil nach oben unabhängiger, diskontinuierlicher und schon infolge der fast unvermeidlich unwirtschaftlichen Beschaffung und Ausnutzung des Subaltern- und Kanzleiapparats auch oft faktisch sehr kostspielig. Dies gilt namentlich dann, wenn man nicht nur an die baren Kosten der öffentlichen Kasse – die allerdings sich bei bürokratischer Verwaltung besonders im Vergleich mit ehrenamtlicher Honoratiorenverwaltung wesentlich zu steigern pflegen –, sondern an die häufigen wirtschaftlichen Verluste der Beherrschten durch Zeitversäumnis und mangelnde Präzision denkt. Die Möglichkeiten ehrenamtlicher Honoratiorenverwaltung ist dauernd normalerweise nur da gegeben, wo die Geschäfte „im Nebenamte" ausreichend besorgt werden können. Sie erreicht mit der qualitativen Steigerung der Aufgaben, vor welche sich die Verwaltung gestellt sieht – heute auch in England –, ihre Grenze. Kollegial organisierte andererseits bedingt Reibungen und Verzögerungen, Kompromisse zwischen kollidierenden Interessen und Ansichten und verläuft dadurch unpräziser, nach oben unabhängiger, daher uneinheitlicher und langsamer. Alle Fortschritte der preußischen Verwaltungsorganisation sind gewesen und werden künftig sein: Fortschritte des bürokratischen, speziell des monokratischen Prinzips.[106]

Bürokratische Verwaltung ist nach Weber allerdings nur dann allen o. g. Formen von Verwaltung die weitaus überlegene, *sofern* man auf die Grundversorgung mit Massengütern *Wert* legt. Weil nun gerade die Demokratie darauf Wert legen *muß*, gibt es auch unter der Bedingung demokratischer Politik keine Alternative zur Bürokratie und würde ein demokratischer „Sozialismus", in welchem auch die Wirtschaft politisch organisiert wäre, den Bürokratismus in ungeheurem Maße steigern[107]. Das bedeutet aber, Demokratie führt nicht zur Aufhebung

---

106 *Max Weber 1922:* Wirtschaft und Gesellschaft. Vollständ. Nachdruck Tübingen: Mohr (Paul Siebeck), S. 660 f.

107 *Max Weber 1988:* Der Sozialismus. Rede zur allgemeinen Orientierung von österreichischen Offizieren in Wien 1918. In: Ders., Gesammelte Aufsätze zur Soziologie und Sozialpolitik. München u. a.: Mohr/UTB, S. 492–518.

bürokratischer Herrschaft, sondern stellt sie nur auf eine andere Legitimationsgrundlage. „Jede Herrschaft äußert sich und funktioniert als Verwaltung. Jede Verwaltung bedarf irgendwie der Herrschaft, denn immer müssen zu ihrer Führung irgendwelche Befehlsgewalten in irgend jemandes Hand gelegt sein."[108] Insofern darf nicht übersehen werden, daß Weber sein Bürokratiemodell in einem sehr viel weiteren Theoriekontext des Idealtypus der „rationalen Herrschaft" gesehen hat und nicht bloß als Vorschlag für ein Organisationsstrukturmodell der öffentlichen Verwaltung[109].

Wir wollen im folgenden diesen Diskussionsstrang nicht weiterverfolgen, sondern der Frage nachgehen, mit welchen theoretischen Ansätzen, Modellen, Theorien die neuere Verwaltungsforschung arbeitet und zu welchen Ergebnissen sie kommt. Ganz allgemein sei hier vorweggenommen, daß weder die juristische Verwaltungslehre noch die sozialwissenschaftliche Verwaltungsforschung je zu einer Definition von „Verwaltung" gekommen ist[110]. Insbesondere seit die Kommunen immer mehr Aufgaben im Bereich der „Leistungsverwaltung" übernommen haben, ist das Spektrum dessen, was alles unter „Verwaltung" fällt, so groß, daß niemand mehr einen profunden Überblick haben kann. Damit scheinen auch feste Bezugspunkte verlorengegangen zu sein, von denen aus man „die" Verwaltung analysieren könnte[111].

---

108 *Max Weber 1922:* Wirtschaft und Gesellschaft, a. a. O., S. 607.

109 *Hans-Ulrich Derlien 1989:* Die selektive Interpretation der Weberschen Bürokratietheorie in der Organisations- und Verwaltungslehre. In: VerwArchiv 80, S. 321; siehe auch S. 326 f. zur „Effizienzthese".

110 *Meinhard Schröder 1988:* Die Bereiche der Regierung und der Verwaltung. In: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. III: Das Handeln des Staates, a. a. O., S. 499–520, S. 509 zur Negativdefinition der Verwaltung: „In Anknüpfung an die Entwicklung der Gewaltenteilung und die seit jeher bestehende relative Unergiebigkeit verfassungsrechtlicher Aussagen ist es lange üblich gewesen, den Funktionsbereich der Verwaltung negativ zu bestimmen, nämlich als alles, was nicht zur Sphäre der Gesetzgebung oder Gerichtsbarkeit gehört. Die Kritik an dieser ‚Subtraktionsdefinition' hat insbesondere hervorgehoben, sie besage durch ihren Verzicht auf jedes positive Merkmal über die Verwaltung gar nichts. Im übrigen sei damit erst der Gesamtbereich der Exekutive bezeichnet, von dem die Verwaltung nur einen Teil darstelle." Ohne Einbeziehung der rechtsprechenden und gesetzgebenden Gewalt sei Verwaltung allerdings nicht zu bestimmen: „Darin liegt der berechtigte Kern der auf eine ‚Restgewalt' hinauslaufenden negativen Begriffsbestimmung der Verwaltung." Vgl. auch *Karl Wenger 1983:* Verwaltungslehre als wissenschaftliche Disziplin. In: Karl Menger/Christian Brünner/Peter Oberndorfer (Hrsg.), Grundriß der Verwaltungslehre. Wien/Köln: Böhlau, S. 33–88, hier S. 60 f.; *Karl-Heinz Ladeur 1994:* Recht und Verwaltung. In: Klaus Dammann/Dieter Grunow/Klaus P. Japp (Hrsg.), Die Verwaltung des politischen Systems. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 99–107, hier S. 102: Der Bürokratie komme, so auch Luhmann, eine „Art Restzuständigkeit" zu.

111 *Thomas Ellwein 1997:* Verwaltung und Verwaltungswissenschaft. In: Staatswissenschaft und Staatspraxis 8: 5–18, insbes. S. 13: „Der Entwurf eines eigenen Modells von Verwaltung, anhand dessen sich Maßstäbe klären ließen, mißlang."

Solange es nichts Besseres gibt, scheint mir der Vorschlag von Renate Mayntz, Niklas Luhmann u. a. derjenige zu sein, der noch am weitesten führt; der Vorschlag lautet, an das Phänomen „Verwaltung" mit drei analytischen Dimensionen heranzugehen, nämlich Organisation, Personal und Programme[112].

1. Die Organisation der Verwaltung

Der heute bestehende Gesamtkomplex der Staatsverwaltung läßt sich verstehen als Produkt der *Differenzierung durch Organisationsbildung*. Formale Organisation gibt es natürlich in anderen Bereichen der Gesellschaft auch[113], aber im Staatssektor kann man tatsächlich alle Handlungen entweder auf Person (Umwelt) oder eine Organisation (System) zurechnen. Typisch für Staats*verwaltungen*[114] ist ihre starke *hierarchische* Gliederung in der Aufbauorganisation[115]. Jede Stelle hat einen bestimmten Platz auf einer hierarchischen Ebene, die Organigramme haben die Form einer Pyramide.

---

112 *Renate Mayntz 1978:* Soziologie der öffentlichen Verwaltung. Heidelberg/Karlsruhe: C. F. Müller; *Niklas Luhmann 1981:* Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat. München/Wien: Olzog, S. 112 ff.; *Wolfgang Seibel 1983:* Die Entwicklung zum „technisierten sozialen Rechtsstaat". In: VerwArchiv 74: 325–352; *Dieter Schimanke 1987:* Steuerung und Selbststeuerung in der öffentlichen Verwaltung. In: Rainer Koch (Hrsg.), Verwaltungsforschung in Perspektive. Baden-Baden: Nomos, S. 134–146; *Dieter Grunow 1994:* Politik und Verwaltung. In: Klaus Dammann/Dieter Grunow/Klaus P. Japp (Hrsg.), Die Verwaltung des politischen Systems, a. a. O., S. 29–39.

113 *Fritz W. Scharpf 1990:* Grenzen der institutionellen Reform. In: Thomas Ellwein/Joachim Jens Hesse (Hrsg.), Staatswissenschaften: Vergessene Disziplin oder neue Herausforderung? Baden-Baden. Nomos, S. 111–150, insbes. S. 116 f. zur Bedeutung formaler Organisationen.

114 Bürokratisierung war schon für Max Weber ein allgemeines, gesamtgesellschaftliches Phänomen der Modernisierung, nicht nur eines der staatlichen Verwaltung; wir beschränken uns hier jedoch ausschließlich auf die Staatsverwaltung, welche wir synonym auch als „öffentliche Verwaltung" bezeichnen.

115 *Wolfgang Loschelder 1988:* Weisungshierarchie und persönliche Verantwortung. In: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch, Bd. III, a. a. O., S. 521–566, hier insbes. S. 523. „Hierarchie als Bauprinzip der Exekutive": „Hierarchie ist, vor jeder positiven verfassungsrechtlichen Ausformung, ein notwendiges und zentrales Bauelement staatlicher Exekutive, organisierter Staatlichkeit überhaupt. Dabei wird der Begriff zunächst, von jedem ‚Überbau' entkleidet, auf ein Prinzip vertikaler Gliederung arbeitsteiliger, formalisierter Leistungssysteme bezogen, nach welchem die Gesamtheit der Aufgaben und Befugnisse zwischen den engeren Handlungseinheiten in einer festen Stufenfolge von oben nach unten angeordnet ist. Die Tätigkeit jeder Stufe wird von der Spitze her legitimiert und über die jeweiligen Zwischenstufen hinweg, durchlaufend, durch sie gesteuert. In diesem Gefüge erscheint die Zentralinstanz als der grundsätzliche Träger aller Kompetenzen, die zur effektiveren Wahrnehmung in immer speziellere, genau umrissene Segmente zerlegt werden bis hin

Zweifellos hat die hierarchisch-pyramidale Form der Aufbauorganisation seinen Ursprung in der autoritären Zeit vor 200 Jahren, die wir oben beschrieben haben. Ähnlich wie beim Militär hat man eine Befehlshierarchie aufgebaut, von welcher Max Weber noch meinte, große Organisationen[116] könnten eine solche nicht entbehren, will man Kompetenzstreitigkeiten und inneradministrative Konflikte, Reibungsverluste, Leerläufe oder Parallelitäten usw. vermeiden bzw. die o. g. Vorteile der Präzision, Schnelligkeit, sachlichen Angemessenheit, Regeltreue etc. erreichen. Auch die Organisationssoziologie sieht in der Zerlegung des Organisationszweckes in viele Teilaufgaben sowie deren schrittweisen Koordination über die hierarchischen Ebenen den sachlichen Kern von Hierarchien[117]. Nicht zuletzt wird häufig das Prinzip der Vorgesetztenverantwortlichkeit angeführt – angefangen von der Ministerverantwortlichkeit bis zu derjenigen von Referatsleitern –, um den hierarchischen Aufbau zu rechtfertigen[118]. Außerdem hätten sich Arbeitsteams in der öffentli-

---

zur konkreten Umsetzung durch die unterste Einheit auf dem engsten Feld. Zugleich liegt darin beschlossen, daß die zentrale und, von ihr abgeleitet, alle nachfolgenden Stellen Weisungen und Aufsicht über die ihnen unterstellten Einheiten bis zur Basis ausüben. Schließlich ergibt sich aus der Zielsetzung wirksamer Steuerung und Umsetzung auch, daß im Regelfall jede Funktionseinheit im System nur von einer einzigen unmittelbar übergeordneten ihre Weisungen empfängt. Auch die Kontrollbezüge und Informationsflüsse folgen – letztere in beiden Richtungen – diesen Linien" (S. 523). Zur Dimension der „Organisation" siehe auch *Heinz Hartmann 1971:* Funktionale Autorität und Bürokratie. In: Renate Mayntz (Hrsg.), Bürokratische Organisation, a. a. O., S. 191–200; *Renate Mayntz 1978:* Soziologie der öffentlichen Verwaltung, a. a. O., S. 82 ff.; *Bernhard Raschauer/Wolfgang J. Kazda 1983:* Organisation der Verwaltung. In: Karl Wenger/Christian Brünner/Peter Oberndörfer (Hrsg.), Grundriß der Verwaltungslehre. Wien/Köln: Böhlau, S. 141–180; *Dietrich Fürst 1987:* Zum Zusammenhang zwischen Aufbauorganisation und Planungsprozessen. In: Rainer Koch (Hrsg.), Verwaltungsforschung in Perspektive, a. a. O., S. 187–201; *Manfred Miller 1998:* Transferprobleme zwischen betriebswirtschaftlicher Organisationstheorie und behördlicher Verwaltungspraxis. In: Eberhard Laux/Karl Teppe (Hrsg.), Der neuzeitliche Staat und seine Verwaltung, a. a. O., S. 309–332.

116 *Hans Geser 1982:* Gesellschaftliche Folgeprobleme und Grenzen des Wachstums formaler Organisationen. In: Zeitschrift für Soziologie 11: 113–132 mit einem Bezug zur Legitimationsproblematik.

117 In der Organisationssoziologie gibt es natürlich mehrere „Ansätze", siehe *David Silverman 1972:* Theorie der Organisationen. Soziologische Aspekte zu System, Bürokratie und Management. Wien/Köln/Graz: Böhlau; *Karlheinz Wöhler 1978:* Organisationssoziologie. Stuttgart: Enke; *Herbert A. Simon/Donald W. Smithburg/Victor A. Thompson 1991:* Public Administration. New Brunswick/London: Transaction Publishers, Sec. Ed.

118 Eine Möglichkeit wäre, Spitzenpositionen auf Zeit zu besetzen und damit mehr Flexibilität über Zurechnungen von Verantwortlichkeiten zu erreichen, siehe *Werner Thieme 1987:* Führungsämter auf Zeit in der öffentlichen Verwaltung. In: Die Öffentliche Verwaltung 41: 933–943; dabei ergebe sich allerdings das Problem der „Unterwanderung" der Prinzipien des „Berufsbeamtentums", so *Franz-Joseph Peine 1984:* Der Funktionsvorbehalt des Berufsbeamtentums. In: Die Verwaltung

chen Verwaltung nicht bewährt: „Teamartige Arbeitsformen haben sich und werden sich nicht durchsetzen können."[119] Es dominiert eben das Spezialistentum des Einzelsachbearbeiters.

Wenn man aber die Literatur durchsichtet nach Argumenten, welche für oder gegen die Hierarchien in der öffentlichen Verwaltung sprechen, so findet man doch überwiegend Kritik, kaum positive Bewertungen. Auch die endlosen Diskussionen zur Verwaltungsreform sowie die vielen praktisch-politischen Ansätze dazu haben offenbar nichts an den Hierarchien zu ändern vermocht[120]. Wie ist diese erstaunliche Resistenz der hierarchischen Organisationsform zu erklären, die seit 200 Jahren überlebt hat, während sich die gesellschaftliche Umwelt völlig veränderte? – Wie schon Max Weber gesehen hat, ist auch der Demokratisierungsprozeß an den Hierarchien der Verwaltung vorbeigelaufen.

Wörtlich übersetzt heißt Hierarchie „heilige Ordnung"; braucht die öffentliche Verwaltung eine solche „heilige Form", um zu funktionieren? – Die Antwort ist alles andere als eindeutig. Zunächst muß man wohl einräumen, daß wir es bei den meisten Verwaltungseinheiten (z. B. Ministerien) mit *Großorganisationen* zu tun haben, welche ohne innere Transparenz im Organisationsschema wohl kaum auf Dauer gut funktionieren. Die Alternative wäre, die großen Organisationseinheiten zu zerschlagen und in kleinere aufzulösen bzw. zu verselbständigen. Aber damit würde man das Problem des Managements, der Koordination und

---

17: 415–438, sowie *Michael Ronellenfitsch 1984:* Das besondere Gewaltverhältnis im Verwaltungsrecht. In: Die Öffentliche Verwaltung 37: 781–788.

119 *Gert Hillmann 1986:* Aspekte der Bürokratiediskussion. In: VerwArchiv 77: 1–29, hier S. 18; *Manfred Lepper 1984:* Die Projektorganisation – Alternative oder Ergänzung? In: Die Öffentliche Verwaltung 37: 445–452. Etwas anders liegt die Sachlage im Falle der kommunalen Verwaltungs*betriebe*, siehe dazu *Dietmar Bräunig 1998:* Leistungs-Center-Management für öffentliche Verwaltungen. In: Eberhard Laux/Karl Teppe (Hrsg.), Der neuzeitliche Staat und seine Verwaltung, a. a. O., S. 349–362.

120 Vgl. die Diskussionen in *Helmut Klages 1977:* Grenzen der Organisierbarkeit von Verwaltungsorganisationen. In: Die Verwaltung 10: 31–49; *Heinrich Siedentopf 1976:* Ressortzuschnitt als Gegenstand der vergleichenden Verwaltungswissenschaft. In: Die Verwaltung 9: 1–18; *Ulrich Becker 1980:* Stabilität und Neuerung. Zur Disposition der öffentlichen Verwaltung für organisatorische Entwicklungen. In: Die Verwaltung 13: 21–35; *Herbert König 1980:* Zur Effizienz öffentlichen Handelns im Spiegel der nationalen und internationalen Diskussion. In: Die Verwaltung 13: 57–76; *Eberhard Laux 1986:* Landesressorts. – Grundsätze für Geschäftsverteilung und Organisation. In: Die Öffentliche Verwaltung 39: 1–10; *Hans-Ulrich Derlien 1985:* Größe, Aufgaben und Struktur der Referate in den Landesministerien. In: Die Öffentliche Verwaltung 38: 1042–1050; *Edda Müller 1986:* Organisationsstruktur und Aufgabenerfüllung. – Bemerkungen zur ministeriellen Organisation. In: Die Öffentliche Verwaltung 39: 10–15; *Rudolf Wimmer 1988:* Was können selbstreflexive Lernformen in der öffentlichen Verwaltung bewirken? – Zum Entwicklungspotential bürokratischer Systeme. In: Gruppendynamik 19: 7–27.

Kontrolle nur verlagern – möglicherweise in ein Niemandsland[121]. Die Frage ist vielmehr die, ob Hierarchie nicht vielleicht doch so etwas wie eine „heilige Ordnung" ist, aber heute einen ganz anderen Stellenwert hat als noch vor 200 Jahren. Die neueren Argumentationen in der Verwaltungsforschung scheinen in diese Richtung zu weisen.

1. *Weisungshierarchie:*[122] Man spricht heute nicht mehr von einer „Befehlshierarchie", sondern von einer Weisungshierarchie. Ist das nur eine Verbrämung oder Beschönigung einer nach wie vor autoritären Struktur? Das könnte in manchen Behörden noch tatsächlich der Fall sein, für den Großteil gilt das wahrscheinlich nicht mehr, und zwar aus guten Gründen[123]: a) Selbst der „einfache" Sachbearbeiter oder Referent ist heute viel höher *qualifiziert* als vor 200 Jahren, der Anteil der Akademiker ist gerade im öffentlichen Dienst stark gestiegen (siehe weiter unten zur Dimension „Personal"). Die Hierarchie widerspiegelt längst nicht mehr ein von oben nach unten verlaufendes Qualifikations*gefälle*. b) Der Referent ist im Besitz der *Informationen*, welche für seine Entscheidung relevant sind, d. h., die Informationen fallen bei ihm an, nicht beim Vorgesetzten; gegen solche Informationsbestände könnten „Befehle" gar nichts mehr ausrichten. c) Dies gilt in besonderem Maße dann, wenn der Beamte die Informationen über *Außenkontakte* selbst beschaffen muß. d) Der Einsatz von EDV und PCs hat den Prozeß der Informationsverarbeitung[124] noch mehr *dezentralisiert*, als dies schon der Fall war[125]. – Kurzum: Die Weisung als legales Instrument der Durchsetzung ist

---

121 Siehe zu den problematischen Folgen kleinerer Verwaltungseinheiten den Abschnitt zu den USA; Reformer übersehen gerne dieses Problem, so *David Osborne/Peter Plastrik 1997:* Banishing Bureaucracy. – The Five Strategies of Reinventing Government. Reading, Mass. u. a.: Addison-Wesley Publishing Company.

122 *Wolfgang Loschelder 1988:* Weisungshierarchie und persönliche Verantwortung in der Exekutive. In: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Bd. III, a. a. O., S. 521–566.

123 Siehe zum folgenden *Niklas Luhmann 1971:* Zweck – Herrschaft – System: Grundbegriffe und Prämissen Max Webers. In: Ders., Politische Planung. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 90–112.

124 *Heinrich Reinermann 1985:* Verwaltungsautomation: Mit neuen Konturen. In: Die Verwaltung 19: 289–316.

125 *Wolfgang Seibel 1983:* Die Entwicklung zum „technisierten sozialen Rechtsstaat". In: VerwArchiv 74: 325–352: „‚Dezentralisierung' ist im EDV-Bereich schon längst kein verwaltungspolitisches Programm mehr, sondern ein technologischer Selbstläufer" (S. 351). Daraus ergäben sich auch neue Chancen für „Bürgernähe", so Seibel; für Österreich siehe *Heinz Schäffer 1988:* Neue Technologien in der öffentlichen Verwaltung Österreichs. In: Die Öffentliche Verwaltung 41: 149–157. In der Privatwirtschaft hat die Online-Kommunikation in den letzten Jahren zu einer Rationalisierungswelle im mittleren Management geführt (Stichwort: „lean organization"); inwieweit hier auch für die öffentliche Verwaltungsorganisationen „Rationalisierungspotentiale" verborgen sind, ist derzeit noch offen; vgl. *Jochen Struwe 1995:* Lean Administration und Verwaltungscontrolling. Das Instrumentarium. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B. 5/95: 20–32.

selbst als Ultima ratio kaum mehr von praktischer Bedeutung. – Aber die Hierarchie eröffnet Vorgesetzten „Sanktionsmöglichkeiten", wie: Isolierung durch Kommunikationsverweigerung, Übergang zu schriftlicher Kommunikation, Entziehung bestimmter Aufgaben, Versetzung auf einen Dienstposten ohne Relevanz, Übergehen bei Beförderungen etc. Der Untergebene wiederum hat die Möglichkeit der „passiven Resistenz", der selektiven Weitergabe von Informationen bzw. des „Dumm-sterben-Lassens" usw. Das sind „Machtspiele", die aber für die öffentliche Verwaltung nicht spezifisch sind, sondern in den verschiedensten Organisationen vorkommen können. Sie betreffen in erster Linie das Organisationsklima oder die „Organisationskultur", die in hohem Maße von der *informellen* Organisation abhängt[126].

2. *Verantwortung:* Bedeutet Aufstieg in der Hierarchie mehr Verantwortung? Der formalen Organisation nach müßte man eindeutig mit „Ja" antworten. Ist es aber in der Realität nicht so, daß ein Vorgesetzter versuchen wird, den Fehler seines Untergebenen diesem selbst anzulasten, muß nicht der Referent doch selbst die „Verantwortung" übernehmen? Wenn dem so ist, warum darf dann z. B. der Referent nicht gleich selbst verantwortlich zeichnen, indem er etwa den Akt mit *seiner* Unterschrift erledigt? Hier liegt in der Tat ein Problem und wahrscheinlich läßt es sich am besten dadurch lösen, daß man das Unterschriftenwesen ändert, Leistung und Verantwortung zur Deckung bringt. Die Verwaltungsreformen[127] weisen in diese Richtung.
3. *Unsicherheitsabsorption:* Der Referent wie auch sein Vorgesetzter als Abteilungsleiter sind nur ein kleines Rädchen im großen Getriebe einer Verwaltung. Die „großen" Entscheidungen fallen anderswo, zumeist an der Spitze der Hierarchie oder überhaupt außerhalb, z. B. im Parlament. Der Referent erhält seine Anweisungen immer von „oben" – ob es ihm nun paßt oder nicht. Oft weichen sie ohnehin von seinen Vor-

---

126 *Rudolf Wimmer 1988:* Was können selbstreflexive Lernformen in der öffentlichen Verwaltung bewirken? – Zum Entwicklungspotential bürokratischer Systeme. In: Gruppendynamik 19: 7–27.

127 Für Österreich siehe *Gerhart Holzinger 1983:* Verwaltungsreform. In: Karl Wenger/Christian Brünner/Peter Oberndorfer (Hrsg.), Grundriß der Verwaltungslehre, a. a. O., S. 359–378; *Elisabeth Dearing 1992:* Das Projekt „Verwaltungsmanagement" – Chancen einer Verwaltungsreform in Österreich. In: Die Öffentliche Verwaltung, Heft 7: 297–305; *Fritz W. Scharpf 1990:* Grenzen der institutionellen Reform, a. a. O., S. 141f.; die Gefahr bei Reformen bestehe, so Scharpf, daß man im Zustand einer „kaputten" Organisation enden kann; Verwaltungsreformen sind zwei Eigenschaften spezifisch: Erstens braucht man relativ viel Zeit; zweitens braucht man Protagonisten in der Organisation selbst: „Es gibt keine erfolgreiche Reform ohne Protagonisten in den Institutionen selbst, die über Jahre hinweg bereit sind, die Neuorientierung zu ihrer eigenen Sache zu machen und den Prozeß der Re-Integration auf die Reformziele hin zu lenken. … Eine Reform, die nicht von Anfang an überzeugte Anhänger auch unter den professionellen Mitarbeitern der zu reformierenden Organisationen hat, erscheint so wenig aussichtsreich, daß man sie wohl eher unterlassen oder (wo das möglich ist) durch einen institutionellen Neubau ersetzen sollte."

stellungen nicht weit ab, weil die Vorgesetzten an der Programmentwicklung mitgewirkt haben; wie immer dem sein mag, der Referent darf sich seine Arbeitsweise, vor allem die inhaltliche Ausrichtung seiner Arbeit nicht selbst zurechtbasteln. Auf der anderen Seite kann er sich auf seine „Vorschriften", Anweisungen von oben berufen oder er kann im Zweifelsfall dazu übergehen, seine Unsicherheiten beim Vorgesetzten „abzuladen", z. B. durch Einholung von Ratschlägen, Auslegungen, Befragungen, Protollierungen etc. Autorität und Verantwortung bedeuten dann, daß sich der Vorgesetzte solchen „Zumutungen" nicht entziehen kann. „Die Umstellung von Autorität auf Unsicherheitsabsorption als dem allgemeineren Begriff dürfte in der Organisationstheorie heute weithin vollzogen sein."[128] Das bedeutet nicht, daß die hierarchische Ordnung aufgegeben oder obsolet geworden wäre, sondern erhalten bleibt als „Notaggregat, als Netzwerk, auf das man umschalten kann, wenn Probleme nicht anders zu lösen sind. Aber das Normalfunktionieren einer Organisation kann, darüber besteht Konsens, so nicht begriffen werden."[129]

Die Studien zur Formalorganisation (Aufbauorganisation) der öffentlichen Verwaltung sind also in ihren Ergebnissen keineswegs eindeutig; sie lassen sich daher vielleicht am besten in ihren Ambivalenzen darstellen, nicht in eindeutigen Formulierungen:

- Die formale Organisation eröffnet Kommunikations- und Handlungspotentiale, aber beschränkt sie zugleich; sie kann Anreize bieten, aber auch Entmutigungen induzieren; sie kann motivieren, aber auch demotivieren; Helmut Klages berichtet aus einer empirischen Untersuchung, nach welcher fast die Hälfte der befragten Beamten angibt, entweder einen „Autokraten" oder einen Vorgesetzten zu haben, der einen kaum berechenbaren „Freistil" praktiziert. „Autokraten" sind nicht primär durch einen au-

---

128 *Niklas Luhmann 1993:* Die Paradoxie des Entscheidens. In: VerwArchiv 84: 287–310, hier S. 300; siehe auch *Helmut Klages 1993:* Organisatorische Voraussetzungen der Bürgerorientierung von Verwaltungen. In: Ders., Traditionsbruch als Herausforderung. Frankfurt/New York, S. 157–169: „Von größter indirekter Bedeutung in allen diesen Zusammenhängen ist eine Verbesserung der Führungsqualität in der öffentlichen Verwaltung. Wie man längst weiß, besitzt derjenige Vorgesetzte, der eine gut entwickelte Personalführungskompetenz hat und der den richtigen Führungsstil anwendet, ein enormes Potential der ‚Unsicherheitsabsorption'. In der Verwaltung hat sich diese Einsicht allerdings noch längst nicht herumgesprochen. Die Vorgesetzten fühlen sich überwiegend als ‚Obersachbearbeiter', die so führen, wie sie es für richtig halten, ohne die geringste Anleitung hierzu erhalten zu haben. ‚Entweder man hat das Händchen, oder man hat es nicht', wird oft dazu erklärt. Für denjenigen, der die Bedeutung einer guten Personalführung kennt, stellt dies ein beinahe schon zynisches Eingeständnis der vollständigen Ahnungslosigkeit in diesem Bereich dar" (S. 168).

129 *Niklas Luhmann 1993:* Die Paradoxie des Entscheidens, a. a. O., S. 300.

toritären Führungsstil zu charakterisieren, der in der Verwaltung und auch in der Wirtschaft früher gepflegt wurde, sondern lassen die Mitarbeiter für sich „rackern", um anschließend ihre Leistungen dort, wo dies nutzbringend erscheint, als die eigenen darzustellen, oder sie auch rabiat „im Regen stehen zu lassen", falls sich dies als opportun erweist. Der „autokratische" Vorgesetzte handelt nicht „fürsorglich" und auch nicht „verantwortlich", sondern egoistisch, sucht sein Führungsrisiko zu minimieren und seinen eigenen Führungsnutzen auf Kosten der Mitarbeiter zu maximieren. Nahezu 50 % der Vorgesetzten praktizieren einen Führungsstil, „der nicht nur von seinen Merkmalen her ‚unkooperativ' ist, sondern gleichzeitig auch geeignet ist, das Arbeitsklima in ihrem Zuständigkeitsbereich zu verderben und die individuelle Leistungsdisposition der Mitarbeiter zu senken. Nahezu 50 % der Vorgesetzten sind dementsprechend – von ihrem Führungsverhalten her beurteilt – schlechte Vorgesetzte, was immer man auch sonst zu ihren Gunsten anführen mag."[130]

- Großorganisationen können in der Tat einen hierarchischen Organisationsaufbau[131] nicht entbehren (Max Weber); die Gefahr, daß sich hier eine autoritäre Organsationskultur einnistet, ist nicht von der Hand zu weisen; sie ist jedoch umso geringer, je höher das Qualifikationsniveau der Mitarbeiter/Beamten ist bzw. wie stark das Anforderungsprofil einer Verwaltungseinheit „professionalisiert" ist; hochqualifizierte Mitarbeiter in den Verwaltungen neigen dazu, sich größere Autonomiespielräume zu sichern, Entscheidungsstrukturen faktisch zu dezentralisieren und Kompetenzgrenzen weniger eng zu definieren. Die Bedeutung des formalen Organisationsrahmens tritt hinter sach- und leistungsbezogene Anforderungen zurück;
- die formale Organisationsstruktur ist auch in der öffentlichen Verwaltung nur in einem eingeschränkten Umfang ein starres Regelsystem; charakteristisch für sie ist je-

---

130 *Helmut Klages 1993:* „Kooperative Führung". Ein Leitbild für die Zukunft? In: Ders., Traditionsbruch als Herausforderung. Frankfurt/New York, S. 170–188, hier S. 180; nach den Befunden von Klages besteht auf diesem Gebiet *akuter Reformbedarf in der öffentlichen Verwaltung*: „Es läßt sich auch die weitere Folgerung ableiten, daß wir gegenwärtig in der Tat eine akute Führungsproblematik haben, denn wenn ca. 50 % der Vorgesetzten unkooperativ und gleichzeitig auch kontraproduktiv führen, wenn also, mit anderen Worten, jeder zweite Vorgesetzte den falschen Führungsstil hat, dann ist dies – bei aller Toleranz und bei aller Bescheidenheit hinsichtlich dessen, was sich in diesem Feld erreichen läßt – schlicht gesagt eine ziemliche Katastrophe. Daß hier etwas getan werden muß, daß hier, wie man heute gern sagt, ein ‚Handlungsbedarf' existiert, dürfte schon von dieser einen Zahl her gesehen unstreitig sein" (S. 182). Die empirischen Ergebnisse sind näher dargestellt in *Helmut Klages 1990 (Hrsg.):* Öffentliche Verwaltung im Umbruch – neue Anforderungen an Führung und Arbeitsmotivation. Gütersloh, sowie in *Helmut Klages 1991:* Führung und Arbeitsmotivation. In: Verwaltungsmanagement 5/91, S. 7.

131 *Dietrich Fürst 1987:* Zum Zusammenhang zwischen Aufbauorganisation und Planungsprozessen. In: Rainer Koch (Hrsg.), S. 190 f.

doch, daß die Gestaltungsspielräume *extern* beschränkt werden; dennoch spielt auch in „Bürokratien“ die informelle Organisation oder „Organisationskultur“[132] eine erhebliche Rolle; bei der Gestaltung der Organisationskultur kommt dem Faktor „Führung“, „Management“ eine neue Bedeutung zu, welche lange Zeit unterschätzt wurde[133]. Ein „gutes Betriebsklima“ kann viel von den externen Beschränkungen z. B. für materielle Leistungsanreize, kompensieren; dazu gehört auch die Nutzung von Chancen zur flexiblen Arbeitsgestaltung (z. B. Flexibilisierung der Arbeitszeiten – auf diesem Gebiet ist bereits einiges geschehen). Management auf die „Pflege des Apparats“ zu reduzieren, wäre allerdings ebenfalls verkürzt: Es gilt vielmehr, die möglichen negativen Folgen einer formalen Großorganisation im Blick zu behalten, welche von der Verwaltungsforschung immer wieder beschrieben werden: „organisatorische Parzellierung“ in Referaten/Abteilungen z. B. und die daraus resultierende Tendenz zu einem Informationsverhalten nach dem Muster der selektiven Perzeption und zu defensiv-negativer Koordination, die Auflösung einer Organisation in viele kleine „Taubenschläge“ zu verhindern, „Blickverengung als Systemkrankheit“ zu diagnostizieren etc.[134] Kurzum: „Führung“ bedeutet, die Lernpotentiale einer Organisation im Hinblick auf die primären Organisationsziele zu fördern und zu stärken, Entmutigungen oder Frustrationen zu bearbeiten, Unsicherheiten aufzufangen und dabei immer die Veränderungen in der *Umwelt* der Organisation im Auge zu behalten, also den Typus einer „lernenden Organisation“ auf den Weg zu bringen[135].

---

132 *Peter Heinrich/Horst Bosetzky 1987:* Organisations- und Bürokultur – Chancen und Elend eines neuen Ansatzes. In: Rainer Koch (Hrsg.), Verwaltungsforschung in Perspektive, a. a. O., S. 202–215, trotz der „Pyramidenform der Organisation“ unterschiedliche „Organisations- und Bürokulturen“.

133 *Heinrich W. Ahlemeyer 1994:* Administrativer Wandel. In: Dammann/Grunow/Japp (Hrsg.), Die Verwaltung des politischen Systems, a. a. O., S. 183–197, hier S. 194 f.: „Selbstveränderung als Daueraufgabe: Herausforderungen für Führungsfunktionen“; siehe auch *Gerhard Reber 1983:* Führung, Management und Entscheidungsvorgänge in der Verwaltung. In: Karl Wenger/Christian Brünner/Peter Oberndorfer (Hrsg.), Grundriß, a. a. O., S. 327–358; auf Klages sei nochmals hingewiesen, *Helmut Klages 1993:* Traditionsbruch als Herausforderung, a. a. O., S. 170 ff.; *Rudolf Wimmer 1996:* Die Zukunft von Führung. – Brauchen wir noch Vorgesetzte im herkömmlichen Sinn? In: Organisationsentwicklung 4/96: 47–57, mit der Warnung, „Führung“ auf Vorgesetztenkommunikation zu reduzieren.

134 *Gert Hillmann 1986:* Aspekte der Bürokratiediskussion. In: VerwArchiv 77: 1–29, hier insbes. S. 15, S. 18.

135 *Helmut Klages 1998:* Motivierungsstrategien für den Reformumbruch in der Verwaltung. In: Werner Jann/Klaus König/Christine Landfried/Peter Wordelmann (Hrsg.), Politik und Verwaltung auf dem Weg in die transindustrielle Gesellschaft. – Carl Böhret zum 65. Geburtstag. Baden-Baden: Nomos, S. 149–166, zu den verschiedenen Reformstrategien, am wichtigsten, so der Autor:

Dietrich Fürst resümiert die Bedeutung der Formalorganisation ganz ähnlich:

> Formalorganisation bewirkt zweierlei: Sie setzt einen Ordnungs- und Orientierungsrahmen, indem sie Grenzen zieht, Arbeitsteilung bestimmt (horizontal und vertikal), indem sie ferner Zuständigkeiten verteilt und Aufmerksamkeit für Themen sowie Informationen institutionalisiert. Zum anderen definiert sie eine Verteilungsstruktur (Ressourcen, Kompetenzen, Status, Einflußchancen u. a.), die sowohl materielle Handlungsmöglichkeiten zuordnen als auch „Begehrlichkeiten" resp. Handlungszwänge (Abhängigkeiten) auslösen. Der *Ordnungs- und Orientierungsrahmen* definiert Bedingungen für Rollenerwartungen, formale Abhängigkeiten, Handlungsrestriktionen u. ä. Die *Verteilungswirkung* der Formalorganisation weckt Anreize (bestimmte Positionen zu erringen, mit bestimmten Positionsinhabern Kontakt zu pflegen, bestimmte Rollen zu übernehmen etc.) und bewirkt materielle Abhängigkeiten. Die mit dem Ordnungs- und Orientierungsrahmen verbundene *Grenzziehung* bildet System-Umwelt-Beziehungen aus, symbolisiert über „institutionelle Eigeninteressen", und sie schafft Barrieren der Interaktion sowie systemspezifische Definitionen dessen, was als relevant erachtet wird (oder umgekehrt: dessen, was ausgeblendet wird).[136]

Wir haben oben festgestellt, daß die formale Organisation öffentlicher Verwaltungen in relativ hohem Maße von *externen* Faktoren bestimmt wird. Dieser Punkt ist sehr wichtig, kann jedoch hier nicht mehr näher ausgeführt, nur kurz umrissen werden. Betriebswirtschaftliche Konzepte des „Controlling" z. B. – trotz des Modetrends in dieser Richtung – sind gerade deshalb im Bereich der öffentlichen Verwaltung nur sehr bedingt brauchbar[137]. Internationale

---

Betroffene zu Beteiligten des Reformprozesses zu machen sowie das *Engagement der Leitung*, d. h. möglichst die „Vermeidung von Verlierern"!

136 *Dietrich Fürst 1987:* Zum Zusammenhang zwischen Aufbauorganisation und Planungsprozessen, a. a. O., S. 191.

137 *Herbert König 1976:* Managementkonzeptionen für Regierung und Verwaltung. In: VerwArchiv 67: 335–368; *Hannes Rehm 1980:* Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit im öffentlichen Sektor. In: Die Verwaltung 13: 77–92; *Klaus Grupp 1983:* Steuerung des Verwaltungshandelns durch Wirtschaftlichkeitskontrolle? In: Die Öffentliche Verwaltung 36: 661–667; *Nikolaus Steinbach 1982:* Grundlagen einer Verwaltungsbetriebslehre. In: Die Verwaltung 15: 1–31; *Dietrich Budäus 1987:* Betriebswirtschaftslehre – Controlling – öffentliche Verwaltung. Tendenzen einer empirisch relevanten Annäherung. In: Rainer Koch (Hrsg.), Verwaltungsforschung, a. a. O., S. 105–120, sowie im selben Band der Beitrag von *Walter Oechsler 1987:* Controlling – ein betriebswirtschaftliches Steuerungs- und Kontrollkonzept für die öffentliche Verwaltung? S. 121–128; *Klaus Lüder 1993:* Verwaltungscontrolling. In: Die Öffentliche Verwaltung 46: 265–272; Controlling läuft derzeit unter dem plakativen Titel des „New Public Management". Eher skeptisch auch der Beitrag von *Bert Rürup 1995:* Controlling als Instrument effizienzsteigernder Verwaltungsreformen? In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B. 5/95: 1–10.

Vergleiche in der Verwaltungsforschung weisen auf etwas anderes hin, nämlich die Eingebundenheit der Verwaltung in das übergeordnete *politische System*: In parlamentarischen Systemen liegt die „Organisationsgewalt" großteils bei der Regierung; in den USA z. B. hat auch der Kongreß in relativ hohem Maße die Organisationsgewalt genutzt, was zu einer vergleichsweisen starken *Fragmentierung* des amerikanischen Verwaltungssystems geführt hat. Neben den – unseren Ministerien vergleichbaren – „Departments" gibt es eine größere Zahl von „Agencies", die eine hohe Eigenständigkeit besitzen. Gerade deswegen sind diese „Agencies" einem ständigen Machtspiel[138] ausgesetzt, dem sie sich nicht entziehen können – den berühmt-berüchtigten *iron triangles* – Machtbeziehungen zwischen dem sachlich zuständigen Ausschuß des Kongresses, einer gut organisierten Interessenlobby und der Behörde[139]. Hinzu kommt, daß der Präsident zwar formell der Chef der gesamten „Exekutive" ist, aber auf diese Agencies wegen ihres Status außerhalb der Departements praktisch keinen Einfluß hat; daher ist es das Bestreben eines jeden Präsidenten, die Agencies in die Departments einzugliedern.

Die Präsidenten, die Abgeordneten des Kongresses und die Interessengruppen haben ganz unterschiedliche Vorstellungen davon, wie die Verwaltungsstruktur aussehen soll. Abgeordnete müssen sich auf hochinformierte Interessengruppen einstellen und wollen eine dauerhafte Delegation von Entscheidungen auf eine streng verfahrende Bürokratie möglichst vermeiden. Interessengruppen, die heute „an der Macht" sind – aus welchen Gründen auch immer –, müssen damit rechnen, daß sie es morgen vielleicht nicht mehr sind und wollen schon heute dafür Vorsorge treffen, indem sie „ihre" Agency möglichst einem künftigen Zugriff entziehen, daher die Verselbständigung außerhalb der formellen Departements. Weiters besteht die Möglichkeit, in das Programm der Agencies ganz detaillierte Vorschriften einzubauen, deren Verfahren genau zu umschreiben; auch das macht künftige Interventionen wenig effektiv. Gleichzeitig soll das Personal hochprofessionell arbeiten, denn man weiß, daß sich Experten in der Regel ungern etwas dreinreden lassen. Die Kongreßabgeordneten sichern sich ihren künftigen Einfluß teils über politische Kontrollmechanismen, teils über „sunset provisions", also zeitlich befristete Finanzierungen oder in regelmäßigen Abständen durchzuführende Evaluierungen und nicht zuletzt über rechtliche Regelungen, welche „Justizialisierung" von Konflikten aus dem Programm bedeuten (also: eingebaute Chancen für künftige Interventionen).

---

138 *M. D. Cohen/J. G. March/J. P. Olson 1972:* A Garbage Can Model of Organizational Choice. In: Administrative Science Quarterly 17, S. 1 ff., sprechen von einer Politik der „organisierten Anarchie".

139 Solche „triangles" gebe es hierzulande auch, verfügen aber nicht über eine mit der amerikanischen Situation vergleichbaren Veto-Position, so *Fritz W. Scharpf 1990:* Grenzen der institutionellen Reform. In: Ellwein/Hesse (Hrsg.), S. 111–150, hier S. 124 f.; siehe dazu auch *Gerhard Lehmbruch 1987:* Administrative Interessenvermittlung. In: Adrienne Windhoff-Heretier (Hrsg.), Verwaltung und ihre Umwelt. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 11–43.

Die Präsidenten haben im Unterschied zu den Abgeordneten ein unmittelbares Interesse an der Kontrolle und Steuerung der Verwaltung, ja sie sind eigentlich die einzigen, die an der Frage interessiert sind, wie das Verwaltungssystem insgesamt aussieht oder als solches funktioniert: „And they are the only ones who actually want to run it through hands-on management and control. Their ideal is a rational, coherent, centrally directed bureaucracy that strongly resembles popular textbook notions of what an effective bureaucracy, public or private, ought to look like."[140] Die Präsidenten wollen die Agencies den Chefs der Departments unterstellt sehen wie auch dem *Office of Management and Budget*[141]. Während sie einerseits Professionalität, Unparteilichkeit und Kontinuität der Bürokratie schätzen, so wollen sie doch auch gleichzeitig die Führung der Verwaltung ihren eigenen „political appointees" sichern und „they want to choose appointees whose types appear most conducive to presidential leadership. ... This is just what the winning group and its legislative allies do not want. They want to protect their agencies and policy achievements by insulating them from politics, and presidents threaten to ruin everything by trying to control these agencies from above."[142] – Die Folge dieser Konstellation ist, daß die amerikanische Bürokratie als *Verwaltungssystem* nicht darauf angelegt ist, effektiv zu sein und schon gar nicht so etwas wie ein „nationales Interesse" zu verwalten: „American public bureaucracy is not designed to be effective. The bureaucracy arises out of politics, and its design reflects the interests, strategies, and compromises of those who exercise power."[143]

Das amerikanische Verwaltungssystem ist das Resultat einer spezifischen verfassungsrechtlichen Situation, das ist zweifellos richtig; es zeigt aber auch auf anschauliche Weise, daß die Zerschlagung der Großorganisationen in unseren Verwaltungssystemen mit erheblichen Gefahren verbunden wäre[144]. Wenn man diese vermeiden will, dann gibt es zur „heiligen Form", zur Hierarchie in der öffentlichen Verwaltung, keine Alternative.

---

140 *Terry M. Moe 1989:* The Politics of Bureaucratic Structure. In: John E. Chubb/Paul E. Peterson (Hrsg.), Can the Government Govern? Washington, D. C.: The Brookings Institution, S. 279; siehe zum folgenden auch *Hugh Heclo 1978:* Issue Networks and the Executive Establishment. In: Anthony King (Hrsg.), The New American Political System. Washington, D. C.: American Enterprise Institute, S. 87–124.

141 Die Bürokratie des Weißen Hauses ist seit dem New Deal gewaltig expandiert, insbes. aber seit Anfang der 1960er Jahre, siehe *Samuel Kernell 1989:* The Evolution of the White House Staff. In: John E. Chubb/Paul E. Peterson (Hrsg.), Can the Government Govern? Washington, D. C.: The Brookings Institution. Vgl. nun *George A. Krause/Jeffrey E. Cohen 2000:* Opportunity, Constraints, and the Development of the Institutional Presidency: The Issuance of Executive Orders, 1939–96. In: Journal of Politics 62: 88–114, zur Bürokratisierung des Präsidentenamtes und gleichzeitig der Zurückdrängung des persönlichen Faktors.

142 *Terry M. Moe 1989:* The Politics of Bureaucratic Structure, a. a. O., S. 280.

143 *Terry M. Moe 1989:* The Politics of Bureaucratic Structure, a. a. O., S. 267.

144 *B. Guy Peters 1992:* Comparative Perspectives on Bureaucracy in the Policy Process. In: Larry B.

2. Das Personal der öffentlichen Verwaltung

In den Studien zur „Geschichte der Bürokratie" steht häufig das Personal im Vorderung des Interesses, insbesondere die Frage nach den Rekrutierungsmustern[145]. Etwas grob verallgemeinernd lassen sich die Befunde folgendermaßen zusammenfassen: Bis zum Ende des Ersten Weltkrieges spielte der Fortbestand der „ständischen Differenzierung" in der gesellschaftlichen Umwelt der Verwaltung für die Rekrutierung des Verwaltungspersonals noch eine gewisse Rolle. In Preußen kam das Problem des „Militarismus" hinzu[146]. Spätestens nach 1848 verliert auch das Verwaltungspersonal seine politisch-ideologische „Unschuld": die Aufnahme in den Staatsdienst setzt dezidiert konservative politische Einstellung voraus, Liberale werden nicht gerne gesehen und Sozialdemokraten schlichtweg ausgeschlossen[147]. Gleichzeitig wurde – als Teil der Staatsideologie – der rein „instrumentelle" Charakter der Verwaltung für die „Politik" betont, die Verwaltung als reines „Vollzugsorgan" definiert. Beides wurde in der Zwischenkriegszeit zum Problem[148]: Einmal der Fortbestand einer grundsätzlich „monarchi-

---

Hill (Hrsg.), The State of Public Bureaucracy. New York/London: Sharpe, S. 87–110, insbes. S. 97 f.: „Bureaucratic Structure as a Dependent Variable"; die Regierungen oszillieren offenbar in ihrer Politik zwischen Zentralisierung und Dezentralisierung. Oft stünde hinter der Politik der „Reorganisation" die irrige Auffassung, die Übernahme von Strukturen aus der Privatwirtschaft wäre schon die Lösung. Siehe auch *B. Guy Peters 1981:* The Problem of Bureaucratic Government. In: Journal of Politics 43: 56–82; und auch *Wolfgang Loschelder 1988:* Weisungshierarchie und persönliche Verantwortung. In: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), S. 548: „die hierarchische Gliederung schützt vor partikularen Einflüssen aus der Umwelt."

145 Zum folgenden *Hans Fenske 1985:* Bürokratie in Deutschland. Berlin: Colloquium Verlag; *Hansjoachim Henning 1984:* Die deutsche Beamtenschaft im 19. Jahrhundert. Stuttgart: Franz Steiner Verlag; zur Entwicklung des Personals in Österreich im 20. Jahrhundert siehe *Heinz Schäffer 1983:* Verwaltungspersonal. In: Karl Wenger/Christian Brünner/Peter Oberndorfer (Hrsg.), Grundriß der Verwaltungslehre, a. a. O., S. 181–226.

146 Neben der schon zitierten Literatur siehe *Hans Friedrich 1985:* Zur Bewertung des Militäranwärtertums im 19. Jahrhundert: Soziale Mobilität oder Militarisierung der Verwaltung? In: Die Verwaltung 24: 325–341.

147 *Hans-Ulrich Wehler 1988:* Das Deutsche Kaiserreich 1871–1918, a. a. O., S. 231 ff.; das Verbundsystem von konservativem Adel, Landräten und Provinzialbehörden als Säule der „Stabilität" im agrarischen Ostelbien, die Verkoppelung von Militärdienst mit Sozialmilitarismus, dem Mythos der Bürokratie, der obrigkeitsstaatlichen Staatsideologie, der Überlagerung von ständischem Gefälle und Klassengegensätzen, der Demokratiefeindlichkeit des Bildungsbürgertums etc. – „ein langer Katalog schwerer historischer Belastungen", und schon deshalb sei „die Kenntnis der Geschichte des Deutschen Kaiserreiches von 1871 bis 1918 unabdingbare Voraussetzung für ein Verständnis der deutschen Geschichte in den letzten siebzig Jahren" (S. 238).

148 *Hans Fenske 1973:* Monarchisches Beamtentum und demokratischer Staat. Zum Problem der Bürokratie in der Weimarer Republik. In: VerwArchiv 64: 115–135; *Hans Fenske 1985:* Bürokratie

schen", konservativ eingestellten „Verwaltung", welche eine sozialdemokratische Regierungspolitik zumindest erschwerte, wenn auch nicht immer offen konterkarierte. Zum andern ließ sich eine auf die „Vollzugsideologie" festgelegte Verwaltung nach dem Zusammenbruch der Demokratie in der Tat relativ problemlos instrumentalisieren. Manche Beamte hatten allerdings schon zuvor mit den Nazis sympathisiert.

Folglich war ein nicht unerheblicher Teil des Verwaltungspersonals nach 1945 politisch diskreditiert. Der einsetzende Kalte Krieg sowie der akute Mangel an qualifiziertem Verwaltungspersonal ließen jedoch das Problem der „Vergangenheit" bald in den Hintergrund treten. Verwaltungen überdauern – das gilt ziemlich allgemein – Revolutionen oder politische Zusammenbrüche relativ unbeschädigt. Die akute materielle Notsituation nach dem Kriege trug sicherlich ebenfalls dazu bei, die Frage der „Kontinuität" zumindest als nicht vordringlich zu behandeln.

Die Restabilisierung der Demokratie und damit die Reetablierung des Parteiensystems beeinflußten das Rekrutierungsmuster für das Verwaltungspersonal nicht unwesentlich: In Österreich regierte bis 1966 die Große Koalition, wo „Hausmachtpolitiken" regelrecht zu „roten" und „schwarzen" Ministerien führten[149]. In Italien befand sich die *Democracia Cristiana* nach 1945 fast ununterbrochen in irgendeiner Koalition an der Regierung: Nach einer internationalen Vergleichsstudie zählte die italienische Beamtenschaft zur konservativsten[150]. In der Bundesrepublik Deutschland wurde das konservative *Bias* in den 1970er Jahren während der Zeit der sozial-liberalen Koalition zwar etwas korrigiert, aber das dürfte sich schon wieder geändert haben. Die „Parteibuch-Wirtschaft"[151] scheint ein unausrottbares Phänomen zu sein. Warum ist aber der parteipolitische Einfluß auf das Verwaltungspersonal überhaupt problematisch?

---

in Deutschland, a. a. O., S. 39 ff.; *Horst Möller 1983:* Verwaltungsstaat und parlamentarische Demokratie: Preußen 1919–1932. In: Gerhard A. Ritter (Hrsg.), Regierung, Bürokratie und Parlament in Preußen und Deutschland von 1848 bis zur Gegenwart. Düsseldorf: Droste Verlag, S. 149–180. – Der formalrechtliche Zugang von *Frauen* zu allen öffentlichen Ämtern wird durch die Weimarer Reichsverfassung endlich gesichert, der tatsächliche Zugang muß aber z. T. noch vor Gerichten erstritten werden, siehe *Bernd Wunder 1986:* Geschichte der Bürokratie in Deutschland. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 115 f., im Art. 128 WRV heißt es: „Alle Ausnahmebestimmungen gegen weibliche Beamte werden beseitigt"; siehe auch *Hans Hattenauer 1980:* Geschichte des Beamtentums. Köln u. a.: Carl Heymanns Verlag, S. 320 ff.

149 *Heinrich Neisser 1992:* Verwaltung. In: Herbert Dachs et al. (Hrsg.), Handbuch des politischen Systems Österreichs. Wien: Manz, S. 140–152, insbes. S. 146 f. mit der Tabelle zu den Ergebnissen der Bundespersonalvertretungswahlen (1975–1987).

150 *Joel D. Aberbach/Robert D. Putnam/Bert A. Rockman 1981:* Bureaucrats and Politicians in Western Democracies. Cambridge, Mass./London: Harvard Univ. Press, S. 115 ff. zum Vergleich von Deutschland, Italien, Großbritannien, den Niederlanden, Frankreich und den USA.

151 *Kenneth Dyson 1979:* Die westdeutsche „Parteibuch"-Verwaltung. In: Die Verwaltung 12: 129–160; *Klaus Seemann 1980:* Die Politisierung der Ministerialbürokratie in der Parteiendemokratie als Problem der Regierbarkeit. In: Die Verwaltung 13: 137–156; *Klaus Seemann 1981:* Gewaltenteilung und

1. Zunächst sollte es nach Recht und Gesetz so sein, daß die Ämter der Staatsverwaltung allen offenzustehen haben, die über die erforderlichen Qualifikationen verfügen, nicht nur jenen, die gerade „zufällig" das richtige Parteibuch vorweisen können. 2. hat die Parteipolitisierung sicherlich einen Effekt auf den „Vollzug", insbesondere dort, wo es um die Umsetzung von „Zweckprogrammen" geht. 3. geht sie manchmal so weit, daß die Grenze zur Korruption erreicht wird (extremes Beispiel wäre das amerikanische *spoil system*)[152], etwa dann, wenn zuerst hochdotierte Führungsposten geschaffen und anschließend nach Proporz „verschachert" werden. Scheuch und Scheuch[153] haben darauf hingewiesen, daß sich hier eine kleine Elite auf Kosten der Allgemeinheit bereichert. Wir kommen auf die Problematik des „Parteienstaates" zurück.

Bernd Wunder hat wohl zu Recht darauf hingewiesen[154], daß der Aspekt der sozialen Herkunft im Rekrutierungsmuster überschätzt worden ist – jedenfalls von den Historikern; dies könnte jedoch auch bei den Untersuchungen zum „representative government" der Fall sein[155]. Qualifikation und berufliche Sozialisation seien möglicherweise die entscheidenderen

---

parteipolitische Ämterpatronage. In: Die Verwaltung 14: 133–156; *Gert Hillmann 1986:* Aspekte der Bürokratiediskussion. In: VerwArchiv 77: S. 10 f. zur „parteipolitischen Kolonisierung der Verwaltung durch Ämterpatronage".

152 Siehe die Beiträge in *Christian Brünner 1981 (Hrsg.):* Korruption und Kontrolle. Wien/Köln/Graz: Böhlau, insbes. von Peter Gerlich, Wolfgang Mantl, Anton Pelinka und Egon Matzner.

153 *Erwin K. und Ute Scheuch 1996:* Cliquen, Klüngel und Karrieren. – Über den Verfall der politischen Parteien – eine Studie. Reinbek b. H.: Rowohlt.

154 *Bernd Wunder 1991:* Zur Geschichte der deutschen Beamtenschaft 1945–1985. In: Geschichte und Gesellschaft 17: 256–277: „Hinter diesem Forschungsschwerpunkt steht die zumeist unausgesprochene Vorstellung, daß die Herkunft der Beamtenschaft ihr Verwaltungshandeln beeinflußt. Die Rekrutierung wird als politische Entscheidung interpretiert. Das trifft am ehesten für die Spitzengruppe der Räte oder Ministerialbürokratie, insbesondere in Umbruchzeiten, zu. Bezeichnend für das Verwaltungshandeln ist aber seine Kontinuität. Bürokratisches Verwaltungshandeln ist primär von der Organisation und den Organisationszielen bzw. von der Sozialisation des Personals auf diese Ziele hin bestimmt. – Angesichts dieser sozialgeschichtlichen Ausrichtung der Forschungsliteratur ist die umfassendere Frage nach der Bedeutung bürokratischer Verwaltung für den historischen Prozeß im allgemeinen und für die Gesellschaft im besonderen bisher weitgehend unbeachtet geblieben. Die Frage, ob die Auswirkungen von Verwaltungshandeln auf Teile oder die gesamte Gesellschaft repressiv und disziplinierend, patriarchalisch-konservativ oder innovativ war, bzw. die Frage, ob und wann Verwaltungstätigkeit restaurativ, systemstabilisierend oder modernisierend war, ist eine Forschungsaufgabe, die mit den Methoden der Konflikt- bzw. Protestforschung sowie der Mentalitätsforschung einer Lösung näher gebracht werden könnte und unsere Kenntnisse über die Entwicklung der Neuzeit wesentlich erweitern würde" (S. 277).

155 *Kenneth J. Meier 1975:* Representative Bureaucracy: An Empirical Analysis. In: American Political Science Review 69: 526–543; *Barbara Romzek/J. Stephen Hendricks 1982:* Organizational Involvement and Representative Bureaucracy. Can We Have It Both Ways? In: American Political Science

Variablen[156]. Hier konnte die öffentliche Verwaltung von der „Bildungsrevolution“[157] der 1960er und 1970er Jahre enorm profitieren, die ja ganz generell zu einer „Akademisierung“ vieler Berufe geführt hat. Diese gestiegenen kognitiven Kompetenzen in der Verwaltung erleichterten wiederum in der Folge den Einsatz von EDV, PCs und moderner Kommunikationstechnologien. Der Anstieg an qualifizierten Sozialwissenschaftlern hat zwar nicht überall, aber doch in vielen Bereichen das traditionelle „Juristenmonopol“ gebrochen.

Das sozialstrukturelle Bias im Personal der öffentlichen Verwaltung (Stichwort: Mittelschichtdominanz) ist mittlerweile eher von den Selektivitäten des Bildungssystems verursacht als von Rekrutierungsmustern. Das Erfahrungslernen aus beruflicher Sozialisation wurde seit 1945 in praktisch allen westlichen Industrieländern durch eigene Bildungseinrichtungen der Verwaltung ergänzt und erweitert: In der BRD die Verwaltungshochschule in Speyer, in Österreich die Verwaltungsakademien, in Frankreich die berühmte *Ecole Nationale d'Administration* (ENA), in Großbritannien das *Civil Service College* etc. „Qualifikation“ dürfte in der öffentlichen Verwaltung nunmehr eigentlich keine knappe Ressource mehr sein. Etwas anders sieht es mit der Motivation aus: Wie oben festgestellt, hängt dieser Faktor nicht unwesentlich mit den Organisationsstrukturen zusammen, insbesondere mit dem jeweiligen Organisationsklima. Wir haben dies oben als ein Problem von „Führung“ und „Management“ identifiziert und vermutet, daß auf diesem Gebiet größere Nachholbedarfe in der öffentlichen Verwaltung existieren. Das Problem der „Effizienz“ in der öffentlichen Verwaltung läßt sich jedoch nicht auf das der „Leistungsmotivation“ des Personals reduzieren, sondern hier spielen die anderen Dimensionen (Organisationsstrukturen, insbesondere die informationstechnologische Modernisierung[158], sowie die Art der Programmgestaltung durch den Gesetzgeber) ebenfalls eine wesentliche Rolle[159].

Review 76: 75–82; das Problem scheint weniger „representation“, sondern vielmehr „responsiveness“ zu sein, siehe *Grace Hall Saltzstein 1992:* Explorations in Bureaucratic Responsiveness. In: Larry B. Hill (Hrsg.), The State of Public Bureaucracy. New York/London: Sharpe, Armonk, S. 171–189.

156 *Renate Mayntz 1978:* Soziologie der öffentlichen Verwaltung, a. a. O., S. 159, die Auswirkungen der schichtspezifischen Zusammensetzung der Beamtenschaft sei übertrieben worden, so Mayntz: „Das Verhalten des Personals im öffentlichen Dienst ist insgesamt wesentlich stärker von Faktoren wie ihrer Arbeitssituation, den positiven und negativen Anreizen des Beförderungssystems, ihrer Berufserfahrung sowie ausbildungsbedingten Einflüssen bestimmt als von dem sozialen Status der elterlichen Familie“ (S. 159).

157 *Daniel Bell 1976:* Die Zukunft der westlichen Welt. Frankfurt: Fischer.

158 *Eberhard Laux 1988:* Bürokratiekritik und Verwaltungsvereinfachung. In: Die Öffentliche Verwaltung 41: 657–670; *Rainer Pitschas 1987:* Personalführung in der Verwaltung zwischen Informationstechnik und Recht. In: Die Öffentliche Verwaltung 40: 622–633.

159 *Hermann Lange 1988:* Organisationswandel und Rekrutierungspolitik im öffentlichen Dienst. In: Die Öffentliche Verwaltung 41: 323–332.

3. Die Programmstrukturen der öffentlichen Verwaltung

Nach der alten Lehre von der Gewaltenteilung beschließt ausschließlich der Gesetzgeber, also das Parlament, über die Programme, welche die Verwaltung zu vollziehen hat. Sogar die „Regierung" wurde zur „Exekutive" gerechnet[160]. Diese verfassungsrechtliche Doktrin ist insbesondere in parlamentarischen Systemen nicht mehr aufrechtzuerhalten. Zu eindeutig sind die empirischen Befunde dahingehend, daß die Regierungen in der Ministerialverwaltung entsprechend ihren politischen Vorgaben „Referentenentwürfe" ausarbeiten und begutachten lassen, die dann dem Parlament zur Beratung und Beschlußfassung zugeleitet werden[161].

Programmiert die Verwaltung sich selbst[162]? Wenn das der Fall wäre, dann würde dies dem klassischen Fall eines *Verwaltungsstaates*[163] entsprechen – Österreich und Preußen in der 1. Hälfte des 19. Jahrhunderts! Ein solcher Staat ist autoritär – wie wir sahen –, nicht demokratisch. Der Funktionsbereich der Gesetzgebung ist heute viel zu sehr bezogen auf Veränderungen in der politischen Öffentlichkeit, in den politischen Parteien und Verbänden, auf die Eigendynamik des Parlamentarismus (Regierungsmehrheit und Opposition), als daß ein Ministerialentwurf genügen würde, der vom Parlament bloß „ratifiziert" zu werden bräuchte.

Dennoch bleibt richtig, daß sich die Verwaltung auch in Demokratien in einem gewissen Umfang selbst programmiert, denn die Verwaltung bereitet nicht nur die Entwürfe für das klassische Gesetzgebungsverfahren vor, sondern sie hat auch das verfassungsrechtlich verbürgte Recht zur *eigenen* Normsetzung – über Verordnungen, Verwaltungsvorschriften, Fest-

---

160 *Meinhard Schröder 1988:* Die Bereiche der Regierung und der Verwaltung. In: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch, Bd. III, a. a. O., S. 501; die Verfassung des deutschen GG biete keine trennscharfe Inhaltsbestimmung.

161 *Niklas Luhmann 1987:* Machtkreislauf und Recht in Demokratien. In: Ders., Soziologische Aufklärung 4, S. 142–151. Opladen: Westdeutscher Verlag, zum offiziellen Machtkreislauf und dem inoffiziellen Gegenkreislauf.

162 Siehe zur Diskussion aus juristischer Sicht die Beiträge von *Dieter H. Scheuing/Wolfgang Hoffmann-Riem/Bernhard Raschauer 1982:* Selbstbindung der Verwaltung. In: Veröffentlichung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 40. Berlin/New York: Walter de Gruyter; *Joachim Wolf 1992:* Die Kompetenz der Verwaltung zur „Normsetzung" durch Verwaltungsvorschriften. In: Die Öffentliche Verwaltung 45: 849–860.

163 *Dwight Waldo 1984:* The Administrative State. New York/London: Holmes and Meier Publ., mit einem begrifflich zu weiten Verständnis von „Verwaltungsstaat"; siehe auch *Wilhelm J. Dodenhoff 1984:* Ist oder wird die Bundesrepublik Deutschland ein Verwaltungsstaat? In: VerwArchiv 75: 1–14, von einem Verwaltungsstaat müsse schon gesprochen werden, wenn sich das Schwergewicht allen staatlichen Handelns von der Gesetzgebung auf die Verwaltung in einem solchen Umfange verschoben hat, daß die Feststellung gerechtfertigt ist, die Gesetzgebung habe im Verhältnis zur Exekutive nur noch eine Alibifunktion oder sei im weiten Umfange als Annex von Regieren und Verwalten zu beurteilen.

legung von Meßwerten, Daten, Prozentsätze, Maßstäbe etc., und zwar teilweise auch ohne expliziten gesetzlichen Auftrag, sondern in ihrer Eigenschaft als *eigenständiger Staatsgewalt:*

> Die Verwaltung ist eine eigenständige Staatsfunktion, die sich unbeschadet formalgesetzlicher Vorgaben selbst organisiert, formiert und die in ihrer organisatorischen Vielfalt und Breite angesichts der Komplexität und Fülle ihrer Aufgaben der normativ dirigierenden Lenkung bedarf. Autonome Rechtsetzung der Verwaltung ist danach die Gesamtheit jener Normen, die sich die Verwaltung innerhalb ihres verfassungsrechtlich verbürgten Funktionsbereichs selbst gibt, um sich als eigenständige Staatsfunktion verwirklichen zu können. Diese Rechtsetzung ist autonom, weil sie der Verwaltung als Staatsfunktion inhärent ist und nicht erst aufgrund einer speziellen gesetzlichen Delegation zustande kommt.[164]

Trotzdem hängt es im wesentlichen vom jeweiligen Programmtyp ab, wieviel Entscheidungsspielräume eine Verwaltungseinheit tatsächlich hat. Grundsätzlich unterscheidet man zwei Typen von Verwaltungsprogrammen[165]:

1. *Konditionalprogramme*, welche das Entscheiden der Beamten auf eine „Wenn-dann"-Form bringen. *Wenn* bestimmte (im Gesetz spezifizierte) Sachverhalte (d. h. Informationen) vorliegen, *dann* sind (wiederum im Gesetz definierte) Entscheidungen zu treffen. Das Steuerrecht z. B. enthält im wesentlichen eine konditionale Form der Entscheidungsprogrammierung für die Finanzbeamten. –
2. *Zweckprogramme:* Gesetze dieser Art bestimmen relativ vage, welche Ziele der Gesetzgeber erreichen will und welche Maßnahmen dafür zu setzen sind. In beiderlei Hinsicht bestehen ziemlich breite *Ermessens*spielräume, und solche Gesetze sind voll von *unbestimmten Rechtsbegriffen*, die der Auslegung bedürfen (z. B. „... zur Förderung von ..."). In praktisch allen Bereichen der sog. Förderungsverwaltung hängt es in hohem Maße von der Verwaltung ab, was aus den Programmen wird (oder nicht wird). In diesen Fällen spielen dann sowohl die verwaltungsinterne Programmsteuerung durch die formelle Organisationshierarchie als auch die politisch-ideologische Organisationskultur einer Verwaltungseinheit eine maßgebliche Rolle. Die mittlerweile wieder abgeklungene Implementationsforschung hat jedenfalls darauf hingewiesen[166].

---

164 *Fritz Ossenbühl 1988:* Autonome Rechtsetzung der Verwaltung. In: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. III, a. a. O., S. 425–462, hier S. 426.

165 Siehe die Beiträge von *Niklas Luhmann 1971:* Politische Planung. Opladen: Westdeutscher Verlag (insbes. der Aufsatz „Lob der Routine"); *Renate Mayntz 1978:* Soziologie der öffentlichen Verwaltung, a. a. O., S. 57 zu den Programmtypen.

166 *Renate Mayntz 1978:* Soziologie der öffentlichen Verwaltung, a. a. O., S. 211 ff. zu Strukturen und Prozessen der Vollzugsverwaltung; *Renate Mayntz 1988:* Berücksichtigung von Implementations-

Ungeachtet dieser Sachverhalte ist für moderne Verwaltungen ein hoher Grad an *Regelbindung* sowie eine Orientierung an universalistischen, abstrakt-generalisierenden Normen charakteristisch. Die Bevorzugung von Einzelpersonen oder die Begünstigung partikularistischer Gruppeninteressen wird vom Gesetzgeber (in der Regel) nicht vorgesehen und ist daher auch in der Verwaltungsentscheidung unzulässig. Kann einem Beamten unzulässiges Verhalten in dieser Richtung nachgewiesen werden, so hat er sowohl disziplinarische[167] als auch wahrscheinlich strafrechtliche *Sanktionen* zu befürchten – ein himmelweiter Unterschied zu den „neopatrimonialen Systemen", die wir oben besprochen haben! Unser rechtsstaatliches System ist insofern eine Errungenschaft ersten Ranges, ging es doch schon dem liberalen Rechtsstaatsverständnis primär um den Schutz des Bürgers vor Beamtenwillkür[168]. Inzwischen sind auch die Binnenverhältnisse der Verwaltung durch Verwaltungsrecht rechtlich geordnet[169].

Die grundsätzliche Bindung der Verwaltung an „Recht und Gesetz" sowie die Steigerung des Prinzips der Rechtsstaatlichkeit hatte jedoch nicht nur positive Effekte, sondern auch eine Reihe unbeabsichtigter Folgewirkungen, die erst in letzter Zeit deutlicher zutage treten:

1. *Verrechtlichung und Normenflut:*[170] Der Gesetzgeber ist nicht nur darauf bedacht, der Komplexität des Regelungsbereichs möglichst gerecht zu werden, er will auch – mit Blick auf die Verwaltung –, so gut es geht, das Verwaltungshandeln in seinem Sinne festlegen. Deshalb sind komplizierte Gesetze wohl in der großen Mehrzahl unausweichlich. Die Rechtsverordnungen/Verwaltungsvorschriften der Ministerien kommen dann noch hinzu. Der Legalismus habe aber, so die Kritiker, zwischenzeitlich zu einer unübersehbaren „Normenhypertrophie" geführt: Jährlich erweitert sich in der BRD der Bestand an gedruckter Rechtsinformation um 300 Gesetze und 900 Rechtsverordnungen des Bundes und der Länder, 5.000 Verwaltungsvorschriften, 20.000 in Fachzeitschriften veröffentlichte Gerichtsentscheidungen sowie 20.000 in Fachzeitschriften veröffentlichte Aufsätze oder Monographien juristischen Inhalts[171].

---

problemen bei der Gesetzesentwicklung. Zum Beitrag der Implementationsforschung zur Gesetzgebungstheorie. In: Dieter Grimm/Werner Maihofer (Hrsg.), Gesetzgebungstheorie und Rechtspolitik. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 130–150.

167 *Ulrike Davy 1991:* Die Feststellung der Dienstpflichten. In: Zeitschrift für Verwaltung 16: 560–576.

168 *Albrecht Funk 1986:* Polizei und Rechtsstaat. Frankfurt/New York, S. 120 ff.

169 *Walter Krebs 1988:* Verwaltungsorganisation. In: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch, Bd. III, a. a. O., S. 567 ff.

170 Siehe die Beiträge in *Rüdiger Voigt 1980 (Hrsg.):* Verrechtlichung. Königstein/Ts: Athenäum; *Rüdiger Voigt 1986 (Hrsg.):* Recht als Instrument der Politik. Opladen: Westdeutscher Verlag; *Rüdiger Voigt 1990 (Hrsg.):* Politik und Recht. – Beiträge zur Rechtspolitologie. Bochum: Univ. Verlag Brockmeyer.

171 *Gert Hillmann 1986:* Aspekte der Bürokratiediskussion. In: VerwArchiv 77, S. 19.

Die Verwaltung reagiert auf die Einschränkung der Handlungsspielräume durch Normenproduktion ambivalent: Viele Beamte empfinden die Vorschriftengenauigkeit als psychische Entlastung (siehe oben zur Unsicherheitsabsorption), es erleichtere ihnen die Bemühung, jede Entscheidung „gerichtsfest" zu machen. Wer aber nicht gerade ein „erlaßgläubiger Beamter" ist, sieht darin eher die negativen Auswirkungen auf seine Arbeit: Dequalifizierung, Entleerung der Aufgaben von gestalterischen Funktionen bis zur Bedeutungslosigkeit, Zersplitterung der Zuständigkeiten und Standardisierung von Tätigkeiten (mit oder ohne Technikeinsatz), Einschränkung der Effektivität der Verwaltung etc. Die intendierten Effekte der „Verwaltungssteuerung durch Recht"[172] verkehren sich tendenziell ins Gegenteil.

2. *Informelles Verwaltungshandeln:* Auf der anderen Seite wird seit etwa 10 Jahren über neue Formen der „Kontextsteuerung"[173], über „informelles Verwaltungshandeln"[174], „Konfliktlösung durch Verhandlungsstrategien"[175] oder Partizipation diskutiert. Die

---

172 Neben den o. g. Sammelbänden von Rüdiger Voigt siehe *Karl-Heinz Ladeur 1994:* Recht und Verwaltung. – Rechtliche „Steuerung" und „Selbstprogrammierung" in „Beurteilungs-" und „Ermessensspielräumen". In: Klaus Dammann/Dieter Grunow/Klaus P. Japp (Hrsg.), Die Verwaltung des politischen Systems, a. a. O., S. 99–107.

173 *Helmut Willke 1987:* Kontextsteuerung durch Recht? Zur Steuerungsfunktion des Rechts in polyzentrischer Gesellschaft. In: Manfred Glagow/Helmut Willke (Hrsg.), Dezentrale Gesellschaftssteuerung. Pfaffenweiler: Centaurus-Verl., S. 3–26; die Beiträge in der „Jahresschrift für Rechtspolitologie", insbes. von *Margarethe Sudhof 1990:* Das prozedurale Recht als „Steuerungskonzept"?, S. 53–64, und *Nicolai Dose 1990:* Reflexion als Steuerungsprinzip – Darstellung und Kritik, S. 81–102.

174 *Jürgen Becker 1985:* Informales Verwaltungshandeln zur Steuerung wirtschaftlicher Prozesse im Zeichen der Deregulierung. In: Die Öffentliche Verwaltung 38: 1003–1011; *Hermann Hill 1987:* Rechtsstaatliche Bestimmtheit oder situationsgerechte Flexibilität des Verwaltungshandelns. In: Die Öffentliche Verwaltung 40: 885–895; *Christian Schrader 1990:* Das Kooperationsprinzip – ein Rechtsprinzip? In: Die Öffentliche Verwaltung 43: 326–333; *Wolfgang Hoffmann-Riem 1990:* Reform des allgemeinen Verwaltungsrechts als Aufgabe – Ansätze am Beispiel des Umweltschutzes. In: AöR 115: 400–447; *Yoichi Obashi 1991:* Verwaltungsvorschriften und informelles Verwaltungshandeln: Zum besseren Verständnis der Verwaltungspraxis Japans. In: VerwArchiv 82: 220–245; *Ernst-Hasso Ritter 1992:* Von den Schwierigkeiten des Rechts mit der Ökologie. In: Die Öffentliche Verwaltung 45: 641–649; *Winfried Brohm 1992:* Rechtsgrundsätze für normersetzende Absprachen. – Zur Substitution von Rechtsverordnungen, Satzungen und Gesetzen durch kooperatives Verwaltungshandeln. In: Die Öffentliche Verwaltung 46: 1025–1035.

175 *Carl-Eugen Eberle 1984:* Arrangements im Verwaltungsverfahren. In: Die Verwaltung 17: 439–464; *Walter Krebs 1989:* Konsensuales Verwaltungshandeln im Städtebaurecht. In: Die Öffentliche Verwaltung 42: 969–975; *Arthur Benz 1990:* Verhandlungen, Verträge und Absprachen in der öffentlichen Verwaltung. In: Die Verwaltung 23: 83–98; *Dieter Kosta 1993:* Öffentliches Konfliktmanagement. In: Die Verwaltung 26: 87–112, sowie die Beiträge in *Wolfgang Hoffmann-*

Konturen eines „kooperativen Staates“[176] seien sichtbar, d. h. eines Staates, welcher nicht anordnet, vorweg in hoheitlicher Manier Bescheide erteilt, sondern wo der Gesetzgeber lediglich normiert, wie die Verwaltung vorzugehen hat, z. B. im Bereich des Umweltschutzes, bei betrieblichen Genehmigungsverfahren, bei Bauverhandlungen usw. Hier werden die Handlungsspielräume der Verwaltung ziemlich weit geöffnet, was einerseits die Verwaltung zwingt, eher den Konsens mit dem Bürger zu suchen bzw. den Konflikt möglichst zu vermeiden, wo man andererseits aber in keinem Fall mehr voraussehen kann, was dabei letztlich herauskommt. Man warnt mittlerweile vor einer entstehenden „Dunkelkammer der Rechtsstaatlichkeit“ und sucht nach Wegen, die da herausführen könnten[177].

Verwaltungsmodelle: Positionierung der Verwaltung im politischen System

Der Umfang der Aufgaben der öffentlichen Verwaltung ist in den letzten 100 Jahren enorm gestiegen, ebenso das Personal. Die Ursachen dafür liegen jedoch nicht in der Verwaltung selbst (Parkinsonsches Gesetz), sondern in einer dynamischen Umwelt, die wir hier nur stichwortartig benennen können – mit drei Faktoren (und deren Interaktionen): politische Öffentlichkeit, Parteiensystem und Parlamentarisierung. Es erscheint daher fraglich, ob eine „Bürokratiekritik“ berechtigt ist, die sich primär als eine „Aufgabenkritik“ versteht[178]. Richtig aber ist, daß mit der quantitativen Expansion auch die innere Heterogenität der öffent-

Riem/Eberhard Schmidt-Aßmann 1990 (Hrsg.): Konfliktbewältigung durch Verhandlungen. Baden-Baden: Nomos.

176 *Ernst-Hasso Ritter 1979:* Der kooperative Staat. In: AöR 104: 389–413; siehe auch *Ernst-Hasso Ritter 1990:* Das Recht als Steuerungsmedium im kooperativen Staat. In: Staatswissenschaften und Staatspraxis 1: 50–88.

177 *Hartmut Bauer 1987:* Informelles Verwaltungshandeln im öffentlichen Wirtschaftsrecht. In: VerwArchiv 78: 241–260, hier S. 36.

178 *Hermann Lange 1985:* Aufgabenkritik und Entbürokratisierung – berechtigte Hoffnung oder Selbsttäuschung? In: Die Öffentliche Verwaltung 38: 169–177; *Klaus Lenk 1985:* Verwaltungspolitik als Aufgabenpolitik. In: Die Öffentliche Verwaltung 38: 85–91; *Gisela Färber 1998:* Instrumente und Bedingungen für eine wirksame Aufgabenkritik. In: Werner Jann/Klaus König/Christine Landfried/Peter Wordelmann (Hrsg.), Politik und Verwaltung auf dem Weg in die transindustrielle Gesellschaft. Baden-Baden: Nomos, sofern man unter „Aufgabenkritik“ nicht doch eine „Änderung der Prioritäten“ unter dem Diktat „leerer Kassen“ versteht. Siehe jedoch *Gunnar Folke Schuppert 1999:* Privatisierung und Regulierung – Vorüberlegungen zu einer Theorie der Regulierung im kooperativen Verwaltungsstaat. In: Martin Nettesheim/Pierangelo Schiera (Hrsg.), Der integrierte Staat. – Verfassungs- und europarechtliche Betrachtungen aus italienischer und deutscher Perspektive. Berlin: Duncker & Humblot, S. 41–76, Privatisierungen, Auslagerungen etc.

lichen Verwaltung zugenommen hat. Dies hat mehrere Konsequenzen, auf die wir hier nur in Form einer Aufzählung hinweisen können:

1. *Die Einheit der Verwaltung*[179] ging immer mehr verloren; die Grenzen zwischen *staatlicher* Verwaltung und nichtstaatlicher Verwaltung sind unscharf geworden – man denke an das Problem der „Übernahme öffentlicher Aufgaben durch Privatrechtssubjekte"[180].
2. *Der exponentielle Anstieg der inneren Komplexität* führte zu einem ebensolchen Anstieg von „relevanten Umwelten" der öffentlichen Verwaltung; dies betrifft in erster Linie den „Bürger als Klienten" der zahllosen Bürokratien (insbesondere Sozialbürokratien). Für beide Seiten entstanden unvorhergesehene Probleme: Für die Bürger hat Habermas[181] eine „Bürokratisierung ihrer Lebenswelt" diagnostiziert – der Bürger habe ständig mit Bürokratien zu tun, welche seine individuellen Probleme in die Form einer Formulars zwängen – also: Transformation individueller Lebenslagen in eine abstrakte bürokratische *Form*, denn nur in dieser bürokratiegerechten Form akzeptiere die Bürokratie den Bürger als „Klienten". Deswegen habe die Bürokratie trotz des Wandels des Staates zum Sozial- und Wohlfahrtsstaat etwas von ihrem *herrschaftlichen* Charakter beibehalten, nun aber auf einer viel breiteren Ebene, als das früher der Fall war. Der Bürger sei in ein

---

führen nicht zum Abbau von Bürokratie, sondern ganz im Gegenteil zum *Regulierungsstaat;* so kam es in Großbritannien während der Privatisierungen 1980–1991 zu einer „regulatory inflation", die Regulationen nahmen um 600 % zu! Trotzdem ergibt der Rückzug des Staates auf seine Steuerungs- bzw. Regulierungsfunktion in vielen Bereichen einen Sinn, siehe so manche Beiträge in *Dieter Grimm 1996 (Hrsg.):* Staatsaufgaben. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

179 *Gunnar Folke Schuppert 1987:* Die Einheit der Verwaltung als Rechtsproblem. In: Die Öffentliche Verwaltung 40: 757–768; *Walter Krebs 1988:* Verwaltungsorganisation. In: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch, Bd. III, a. a. O., S. 570 f.: „Ohne Zurechenbarkeit zum Bereich des Staatlichen ist eine Organisation kein Teil der Verwaltungsorganisation." Krebs räumt allerdings ein, daß genau hier die Probleme liegen, wenn es dem Gesetzgeber freisteht, ob er die Aufgaben in den Handlungs- und Organisationsformen des öffentlichen oder des Privatrechts erfüllen lassen will.

180 *Bernd-Christian Funk 1981 (Hrsg.):* Die Besorgung öffentlicher Aufgaben durch Privatrechtssubjekte. Wien: Orac; *Bernd Becker 1979:* Typische Eigenschaften der privatrechtlich organisierten Bundesverwaltung. Zugleich ein Versuch zur Neubestimmung des Verwaltungsbegriffs. In: Die Verwaltung 12: 161–185; *Wilfried Erbgut/Frank Stollmann 1993:* Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch private Rechtssubjekte? – Zu den Kriterien bei der Wahl der Rechtsform. In: Die Öffentliche Verwaltung, S. 798–809.

181 *Jürgen Habermas 1981:* Theorie des kommunikativen Handelns. Frankfurt: Suhrkamp, 2 Bde.; siehe auch *Renate Mayntz 1982:* Problemverarbeitung durch das politisch-administrative System. Zum Stand der Forschung. In: Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft, PVS-Sonderheft 13, S. 74 ff.

„Dickicht von Bürokratien" geraten, in welchem ihm die diversen Auskünfte von „Bürger-Service"-Stellen auch nicht viel helfen. – Auf der anderen Seite steht eine Verwaltung, die sich ständig im Schußfeld öffentlicher Kritik befindet: Wer viele Aufgaben hat, macht viele Fehler. Fehler von Behörden, Konflikte der Bürger mit Behörden usw. sind ein gern aufgegriffenes Thema für Journalisten – das hat nichts mit der Verwaltung oder dem Bürger zu tun, sondern mit der Eigenlogik der Massenmedien. Die Verwaltung wurde weiters zum bevorzugten Objekt unzähliger Interventionen von Parteipolitikern und Interessenvertretern (mit der mehr oder weniger offenen Zielsetzung der „Individualisierung des Rechts"). Für die USA wurde sogar die Vermutung geäußert, die Abgeordneten des Kongresses würden die Verwaltung absichtlich verbürokratisieren, um sich dann dem hilflosen Bürger als großer „Helfer" in letzter Not präsentieren zu können[182]. Wie immer dem auch sein mag, die Verwaltung befindet sich in einer Umwelt, der sie mehr *ausgesetzt* ist, als daß sie diese zu *steuern* vermöchte.

3. *Legitimationsprobleme:* Verwaltung wurde lange Zeit – aus einer staatsrechtlichen Perspektive – über die Funktion des Gesetzesvollzugs definiert. Bereits bei Max Weber sind wir einer solchen „instrumentalistischen" Auffassung von Verwaltung begegnet: Historisch war die fürstliche Verwaltung zunächst in der Tat nur der verlängerte Arm des absolutistischen Monarchen: Sie führte seine Befehle aus bzw. realisierte dessen politische Ziele – Verwaltung verstanden als „Stab eines Herrschers". Im Zuge der Demokratisierung der „Politik" wurde der Herrscher durch Parlamente und Regierungen ersetzt, an der Stellung der Verwaltung habe sich dadurch jedoch nichts geändert. – Diese enge Auffassung von Verwaltung als bloßer „Exekutive" wird heute auch von der staats- und verfassungsrechtlichen Seite her nicht mehr geteilt. Die komplexen Beziehungen zwischen Gesetzgebung (Parlament bzw. Staatsleitung) und nachgeordneter Verwaltung seien vielmehr im Sinne einer wechselseitigen, auf unterschiedlichen Leistungen beruhenden „Beeinflussungen" zu verstehen.

Dieter Oberndorfer[183] hat die vielfältigen Beziehungen zwischen der Verwaltung und ihrer Umwelt in einem Schaubild recht gut dargestellt, auf das wir kurz eingehen wollen. Das Schaubild veranschaulicht die zentrale Stellung, welche der Verwaltung in modernen politischen Systemen zukommen muß; ebenso sind die angesprochenen System-Umwelt-Beziehungen[184] dargestellt. Dennoch ist die Graphik aus unserer Perspektive einer *Theorie des po-*

---

182 *Morris P. Fiorina 1989:* Congress – Keystone of the Washington Establishment. New Haven/London: Yale Univ. Press.

183 *Dieter Oberndorfer 1983:* Verwaltung und Umwelt. In: Karl Wenger/Christian Brünner/Peter Oberndorfer (Hrsg.), Grundriß der Verwaltungslehre. Wien/Köln: Böhlau, S. 406.

184 Siehe auch die Diskussion von verschiedenen *Verwaltungsmodellen* in der „Introduction" des Buches von *Joel D. Aberbach/Robert D. Putnam/Bert A. Rockman 1981:* Bureaucrats and Politicians in

litischen Systems moderner Demokratien in mancherlei Hinsicht mißverständlich; ich erwähne nur einige Punkte: *Erstens* fehlt in der Graphik ein Bereich für den *Staat*. Im Zentrum des politischen Systems steht nicht nur die Verwaltung, sondern der *gesamte* Komplex des Staates. Wir haben Militär und Polizei, Steuern und Finanzen, bürokratische Verwaltung bereits diskutiert; die „Staatsleitung" kommt im nächsten Kapitel hinzu. Dieser Komplex von Institutionen bildet ebenfalls eine Einheit, die sich von der Umwelt relativ scharf abgrenzt. Diese *Einheit des Staates*, in welcher die Verwaltung zu positionieren gewesen wäre, ist aber nicht zu sehen. *Zweitens* wird an der Spitze der Graphik ein Bereich für „Politik" angedeutet, darunter die politischen Parteien und Parlamente. Die Frage ist aber, ob nicht *alle* Bereiche der Graphik *politisch* sind – im wahrsten Sinn des Wortes „Teile des politischen Systems" moderner Gesellschaften[185]. Wenn dem so ist, dann kann man die Verwaltung nicht aus dem Bereich der „Politik" herausnehmen; oder gibt es eine unpolitische Verwaltung? *Drittens* ist die Ebene der Staatsleitung zumindest mißverständlich dargestellt: Regierungen und Parlamente sind institutionell jedenfalls wichtiger, haben eine größere Bedeutung, als die Graphik vermuten läßt.

Zusammenfassend können wir festhalten: Die öffentliche Verwaltung ist sowohl verfassungsrechtlich als auch funktionell eine eigenständige Institution des Staates, wenn man so will: eine eigenständige Staatsgewalt. Sie ist seit dem Ausbau der „Leistungsverwaltung" ein außerordentlich differenzierter Komplex von formalen Organisationen zur Herstellung von verbindlichen Entscheidungen geworden[186], in welcher „Hierarchie" das vorherrschende Organisationsprinzip darstellt. Die öffentliche Verwaltung operiert auf der Basis von – in Rechtsform gegossenenen – politischen Programmen, auf deren Inhalte und Ziele sie beim Zustan-

---

Western Democracies. Cambridge, Mass./London: Harvard Univ. Press; *Gary L. Wamsley et al. 1992:* A Legitimate Role for Bureaucracy in Democratic Governance. In: Larry B. Hill (Hrsg.), The State of Public Bureaucracy, a. a. O., S. 59–86; ausgezeichnet zu den derzeit diskutierten „Verwaltungsmodellen" *Werner Jann 1998:* Politik und Verwaltung im funktionalen Staat. In: Werner Jann/Klaus König/Christine Landfried/Peter Wordelmann (Hrsg.), Politik und Verwaltung, a. a. O., S. 253–282.

185 Die Schwierigkeit entsteht dadurch, daß die Systemtheorie im Anschluß an Arbeiten von Niklas Luhmann in der Theorie des politischen Systems moderner Gesellschaften einen eigenen Bereich für „Politik" ausweist; deshalb dann die Unterscheidung von „Politik" und „Verwaltung" – mit der Konsequenz, daß man dann auch eine „politische Politik" und eine „unpolitische Politik" unterscheiden müßte! Genau dieses geradezu merkwürdige Theorieproblem durchzieht die meisten Beiträge des Sammelbandes von *Klaus Dammann/Dieter Grunow/Klaus P. Japp 1994 (Hrsg.):* Die Verwaltung des politischen Systems. Opladen: Westdeutscher Verlag.

186 So der Grundtenor in der neueren Verwaltungstheorie, siehe die Beiträge in *Karl Wenger/Christian Brünner/Peter Oberndorfer (Hrsg.) (1983):* Grundriß der Verwaltungslehre, a. a. O.; die zitierten Beiträge von Niklas Luhmann sowie *Dieter Grunow 1994:* Politik und Verwaltung. In: Dammann/Grunow/Japp (Hrsg.), a. a. O., S. 29–39.

dekommen nur einen teilweisen, manchmal gar keinen Einfluß hat, und danach gebunden ist an „Recht und Gesetz". Charakteristisch für moderne Verwaltungen ist generell deren hohe Regelbindung bzw. zumindest Regelorientierung; sie hat die in Gesetze gegossenen politischen Programme als *Prämissen für ihr weiteres Entscheiden* zu verwenden[187]. Erst dadurch wird ihr Tun demokratisch *legitimiert*, d. h. findet sie Akzeptanz beim Bürger. In modernen Demokratien nehmen die Bürokratien eine ambivalente Stellung ein: Sie sind planerisch, sozialgestalterisch tätig, nehmen am Prozeß der Gesetzgebung teil, und doch dürfen sie sich nur in sehr beschränktem Umfange selbst programmieren. Der weitaus überwiegende Teil von Verwaltung (im Sinne der Tätigkeit) ist auch heute noch *Einzelfallentscheidung*, nicht Normsetzung. Einerseits ist die Verwaltung von den demokratisch legitimierten Organen von Parlament und Regierung abhängig – denn nur diese *erzeugen* Legitimation (im engeren, formaldemokratischen Sinne), ist die Verwaltung diesen Organen untergeordnet und nur in dieser Unterordnung demokratisch legitimiert, andererseits muß sie auch unter demokratischen Bedingungen eine relativ hohe *Eigenständigkeit* und Selbständigkeit besitzen, um diejenigen Funktionen erfüllen zu können, welche das Publikum von ihr erwartet. Verwaltungen müssen vor der Dauerintervention von Politikern und Interessenvertretern geschützt sein, obwohl nur diese Politiker eine direkte oder zumindest indirekte demokratische Legitimation besitzen: „Paradoxically, then, only where the power of a democratically-elected political elite has been restrained and counterbalanced by the power of a non-elected bureaucratic elite, have proper democratic procedures been put into place. In other words, restraint of the power of the elected political elite by a nonelected bureaucratic elite is a prerequisite for a properly functioning democracy. Not surprisingly, the independent power of a non-elected elite is also a source of problems for democracy."[188]

---

187 *Niklas Luhmann 1969:* Legitimation durch Verfahren. Neuwied/Berlin: Luchterhand.

188 *Eva Etzioni-Halevy 1989:* Exchanging Material Benefits for Political Support: A Comparative Analysis. In: Heidenheimer/Johnston/LeVine (Hrsg.), Political Corruption, a. a. O., S. 302.

KAPITEL 7

Die Institutionen des Staates IV: Die Staatsleitung

Jeder Staat braucht eine gewisse Differenzierung zwischen der Ebene der politischen Führung oder Staatsleitung und den nachgeordneten exekutiven und bürokratischen Apparaten. Die vormodernen Imperien waren in relativ hohem Maße von den *persönlichen* Leadership-Qualitäten ihrer Könige oder Kaiser abhängig und meist wegen der dynastischen Rekrutierung gewissen Zufällen auf diesem Gebiet ausgesetzt. Die Zufallsschwankungen in den Führungsqualitäten der politischen Spitze wurden daher häufig durch die Einrichtung vorgelagerter Büros abgemildert, die teils kollegial, teils monokratisch geleitet wurden und mehr oder weniger große Entscheidungskompetenzen besaßen. Schon aus rein arbeitsökonomischen Gründen wurden Regelungen zur Differenzierung zwischen „wichtigen" und daher vorzutragenden Angelegenheiten einerseits und „unwichtigeren", vom Großwesir, Kanzler oder Premierminister etc. zu entscheidenden, unumgänglich. Als ein Ming-Kaiser in China eines Tages glaubte, alle Entscheidungen ansichziehen zu können und deshalb das Büro des „Kanzlers" auflöste, war er innerhalb von nur *einer* Woche mit 1.160 Papieren zur Entscheidung konfrontiert, welche insgesamt 3.291 Angelegenheiten betrafen[1].

Max Weber hat zurecht darauf aufmerksam gemacht, daß der vormoderne Staat der Imperien bis weit in die Neuzeit hinein unverkennbar Züge „patrimonialer Herrschaft" aufwies und solche Züge auch beim frühmodernen Staat Europas nachzuweisen sind: Es fehlte typischerweise eine strikte Unterscheidung zwischen Staats- und Privatvermögen – deshalb kann man den modernen Begriff der „Korruption" eigentlich nicht anlegen –, politische Herrschaft wird als ein *persönliches* Recht des Herrschers[2] begriffen, und von diesem leiten sich – der offiziellen Ideologie nach – alle Machtbefugnisse der nachgeordneten Dienststellen ab, wobei diese Beziehungen wieder auf einer rein *persönlichen* Grundlage beruhen. Wie die Diskussionen um „personal Rule", „politischem Klientelismus" oder allgemeiner „Neopatrimonialismus" gezeigt haben, sind solche Phänomene keineswegs aus der Welt verschwunden: Beschränkungen der Machtbefugnisse „aus dem Amt" werden nicht akzeptiert oder nicht respektiert, die Herrscher/Präsidenten intervenieren in alle Entscheidungen, die irgendwo im Staatsapparat anstehen bzw. können Entscheidungen nach Belieben an sich ziehen, Kontrollen der Machtausübung gibt es nicht oder werden eingeschüchtert, verfolgt, aus dem Weg

---

1 *Anthony Giddens 1987:* The Nation-State and Violence. Berkeley/Los Angeles: Univ. of Cal. Press, S. 61.

2 *Johannes Kunisch 1982 (Hrsg.):* Der dynastische Fürstenstaat. Berlin: Duncker & Humblot.

geräumt; die „Minister“ oder Chefs der Armeen sind Freunde, Verwandte oder opportunistische „Günstlinge“ – entweder zu absoluter Loyalität verpflichtet oder ansonsten in Intrigen, Faktionskämpfe, konspirative Zusammenschlüsse etc. verwickelt; die Verschwendung dieser korrupten Elite war manchmal atemberaubend: *Asaf-ud-daulah*, Herrscher von Oud, besaß (1782) 20 Paläste, Juwelen im Wert von 8 Millionen Pfund, 100 Gärten mit 4.000 Gärtnern, 1.200 Elefanten, 3.000 Pferde, 1.000 Jagdhunde, etwa 300 Diener usw. „Oud was not only an oppressed countryside of peasants toiling to support this houshold, it was ‚a chaos of disorder and want‘.“[3] Nicht selten waren, wie erwähnt, die Herrscher schlicht und einfach *inkompetent oder geisteskrank*: „The run of thirteen incompetent sultans who reigned from 1566 to 1703 included lechers like Murad III., … drunkards, like Selim the Sot, and mental defectives, like Mustapha, twice deposed for idiocy. Occasionally a sultan would try a vigorous measure or two, but continuity was missing even within the reigns of men like these. It may indeed be that the problem with one-man rule was almost as much the lack of continuity as the despotism […].“[4] Unter den Bedingungen von „personal Rule“ können irgendwelche Charaktereigenschaften der Herrscher voll auf den politischen Prozeß durchschlagen[5] und haben im Extremfall ganze Bevölkerungen terrorisiert, abgeschlachtet, ausgebeutet, die Wirtschaft ruiniert, Bildung und Wissenschaft verhindert oder vertrieben, die Religion mißachtet oder lächerlich gemacht, Recht und Moral dem Verfall ausgesetzt. „Personal Rule“ als Prinzip der Staatsleitung sei, so Jackson, Rosberg, Decalo und andere, ein Risiko ersten Ranges und wurde von der Politikwissenschaft und Soziologie als Phänomen verkannt oder unterschätzt[6].

Aus all dem wird deutlich, in welch hohem Maße das Schicksal eines Volkes von der Art der Organisation der Staatsleitung und vor allem vom Niveau der *Institutionalisierung* abhängig war und – in vielen Ländern – heute noch ist! Schicksalshaft war diese Frage auch in der europäischen Geschichte, und es bestehen genügend Anhaltspunkte für die generelle Vermutung, daß die Modernisierung der Staatsorganisation entweder direkt von der Initiative einer kompetenten Staatsleitung ausging oder überhaupt nicht stattfand[7] – mit all den dazugehörigen Konsequenzen für den Lebensstandard der Menschen, für Rechtssicherheit und Schutz des Lebens oder des Eigentums, für Bildung und Wissenschaft, Schutz vor Seuchen oder Hungersnöten etc.

---

3 *E. L. Jones 1996:* The European Miracle. Cambridge: Cambridge Univ. Press, S. 109.

4 *E. L. Jones 1996:* The European Miracle, a. a. O., S. 186.

5 Dies gilt auch für die europäische Geschichte, wie wir zu zeigen versuchen, vgl. dazu *Johannes Burkhardt 1997:* Die Friedlosigkeit der Frühen Neuzeit. In: Zeitschrift für Historische Forschung 24, S. 539: „Diese persönliche Ausrichtung bedeutete auch in der Praxis, daß der Staat noch das volle Risiko der individuellen Herrscherpsyche einging.“

6 *Robert H. Jackson/Carl G. Rosberg 1982:* Personal Rule in Black Africa. Berkeley/Los Angeles/London: Univ. of Cal. Press; *Samuel Decalo 1989:* Psychoses of Power. – African Personal Dictator-

7.1 Vom persönlichen Regiment der Fürsten zum bürokratischen Absolutismus

Die Verwaltung des frühmodernen Staates gewinnt nach dem 30jährigen Kriege zunehmend an Kontinuität, Umfang und Intensität, aber die alte patrimoniale Hofverwaltung und die neuen „Ämter" der Landesverwaltung bleiben noch weitgehend ungeschieden. Entsprechend verstehen sich die Könige und Fürsten nicht nur als Herrscher über den „Hofstaat", sondern auch als wirkliche Regenten über Land und Leute, wie Gerhard Oestreich gezeigt hat[8]. Die laufenden Geschäfte erledigt der „Geheime Rat" mit Hilfe des Hofkanzlers und dessen Kanzlei. Die wichtigsten Angelegenheiten behalten sich die Fürsten jedoch zur persönlichen Entscheidung vor; das sind im wesentlichen die Bereiche der Außenpolitik, der Finanzen und des Heeres.

In den neuen Kanzleiordnungen wird nun wegen des steigenden Arbeitsanfalls detaillierter geregelt, was „Unterschriftsachen" sind und was nicht[9]. Zu seiner Entlastung und Unterstützung beschäftigt der Fürst in seinem „Kabinett", d. h. in seinem Arbeitszimmer, persönlich zu Diensten stehende Sekretäre, die für ihn die anfallende Arbeit organisieren. Aus diesem Dualismus von formeller Leitung der Zentralbehörde und dem Kabinett des Königs entsteht eine Kompetenz-Konkurrenz und oft ein regelrechter Machtkonflikt, der sich in manchen Ländern bis weit ins 19. Jahrhundert hineinzieht oder überhaupt letztlich ungelöst bleibt, wie z. B. in Deutschland und Österreich.

---

ships. Boulder/London: Westview Press. Vgl. insbesondere Kap. 1 und Kap. 3 hier im Buch! Unter modernen, verfassungsrechtlich fixierten Kompetenzsystemen sowie allgemein akzeptierten Verfahrensregeln (z. B. Gesetzgebungsverfahren) usw. lassen sich Entscheidungen tatsächlich nicht mehr auf Individuen als „Entscheider" zurechnen, wie Luhmann zu Recht feststellt; solche Verhältnisse müssen aber erst einmal existieren; siehe *Niklas Luhmann 1997:* Disziplinierung durch Kontingenz. Zu einer Theorie des politischen Entscheidens. In: Stefan Hradil (Hrsg.), Differenz und Integration. – Die Zukunft moderner Gesellschaften. Verhandlungen des 28. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Dresden 1996. Frankfurt/New York: Campus, S. 1075–1088.

7 So z. B. in Kurhessen in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts: Die Dynastie und ihr veralteter Herrschaftsapparat sei den Modernisierungsanforderungen nicht „gewachsen" gewesen, und deshalb habe das Land 1866 seine Eigenstaatlichkeit verloren, so *Stefan Brakensiek 1999:* Fürstendiener – Staatsbeamte – Bürger. Amtsführung und Lebenswelt der Ortsbeamten in niederhessischen Kleinstädten (1750–1830). Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, S. 47.

8 *Gerhard Oestreich 1969:* Das persönliche Regiment der deutschen Fürsten am Beginn der Neuzeit. In: Ders., Geist und Gestalt des frühmodernen Staates. Berlin: Duncker & Humblot, S. 201–234.

9 *Otto Hintze 1967:* Das preußische Staatsministerium im 19. Jahrhundert. In: Ders., Regierung und Verwaltung, Göttingen: Duncker & Humblot, S. 530–619, hier S. 534, Fn. 1, zu den „Unterschriftsachen" im Kanzleiregiment von 1700.

Die Organisation der Staatsleitung variiert in ihrer realen Gestalt beträchtlich je nachdem, welche Herrschergestalten die jeweiligen Dynastien[10] der Länder jeweils – mehr oder weniger zufällig – hervorbrachten[11]. Frankreich hat in Ludwig XIV. einen autokratischen Herrscher par excellence[12], der nicht bloß am „Hofe" repräsentiert, sondern auch tatsächlich selbst regiert, d. h. die Fäden der Macht fest in der Hand hält und den dafür nötigen Arbeitsaufwand auf sich nimmt. Das Kabinett des Königs ist das eigentliche Machtzentrum des Landes: Der Monarch hält zwar höchstpersönlich die Regierungsgeschäfte in der Hand, aber er hat in *Colbert* zugleich einen fähigen Minister, der imstande ist, offensichtliche „Zufallsentscheidungen" des Königs zu korrigieren und so für eine gewisse Kontinuität in der Politik zu sorgen. Dasselbe gilt für den Einfluß des *Kardinals de Fleury* in der Regentschaftszeit Ludwigs XV. Trotzdem konnten auch sie die unvermeidbare Tendenz bzw. Gefahr der Irrationalität der Entscheidungen, die einem autokratischen Regierungsstil grundsätzlich inhärent ist, nur bremsen, aber nicht wirklich bannen. Wir haben oben bereits mehrfach auf die fatalen Folgen der Großmachtpolitik Frankreichs unter Ludwig XIV. hingewiesen. Die gewaltigen Kosten der Kriege haben die Wirtschaftskraft des Landes bei weitem überfordert. Der Staatsbankrott, den der Monarch bei seinem Tode hinterließ, war ja ausschließlich eine Folge dieses Sachverhalts. Die Kriege erschienen aus der persönlichen Sicht des Königs als unabwendbar, weil Macht und *Gloire* der Dynastie auf dem Spiele standen, nicht zuletzt wohl auch der persönliche Ruhm des Königs selbst[13]. Dynastische Interessen und Staatsinteressen wurden vom König einfach gleichgesetzt, als wären sie identisch, und doch konfligierten sie ganz offensichtlich: Leider blieb das Staatsinteresse in solchen Konflikten oft auf der Strecke, und zwar nicht nur in Frankreich, sondern in den anderen „absolutistischen" Staaten auch. Es handelt sich hier offenbar um eben das Phänomen, das wir in den ersten Kapiteln „personal Rule" genannt haben, also um die Konzentration und

---

10 *Wolfgang E. J. Weber 1998:* Dynastiesicherung und Staatsbildung. Die Entfaltung des frühmodernen Fürstenstaates. In: Ders. (Hrsg.), Der Fürst. Ideen und Wirklichkeiten in der europäischen Geschichte. Köln/Weimar/Wien: Böhlau, S. 91–136; daß der Staat aus der Dynastiebildung „abgeleitet" werden könne, ist eine zweifelhafte These des Autors, beruht doch die Staatsbildung nicht unwesentlich gerade in der „Entpatrimonialisierung der Staatsleitung", wie wir in diesem Kapitel zeigen wollen.

11 *Otto Hintze 1970:* Die Entstehung der modernen Staatsministerien, a. a. O., S. 306 f. zu England unter Georg III., welcher wegen „wiederholter Geistesstörungen", die schließlich in dauerndem Irrsinn endeten, kein „persönliches Regiment" habe entfalten können; ähnlich die Äußerungen zum „geistesschwachen Kaiser Ferdinand" von Österreich im Vormärz.

12 *Ernst Hinrichs 1989:* Ancien Regime und Revolution. Frankfurt a. M.: Suhrkamp, insbes. das Kap. „Absolute Monarchie und Bürokratie. Bemerkungen über ihre ‚Unvereinbarkeit' im französischen Ancien Regime", S. 81–98.

13 *Johannes Kunisch 1992:* La guerre – c'est moi! Zum Problem der Staatenkonflikte im Zeitalter des Absolutismus. In: Ders., Fürst – Gesellschaft – Krieg. Köln/Weimar/Wien: Böhlau, S. 36.

Schrankenlosigkeit aller Machtbefugnisse der Staatsleitung in der *Person* des Herrschers: „L'Etat, c'est moi!"

Das Prinzip des „personal Rule"[14] hatte zur Zeit Ludwigs XIV. nicht *nur* negative Auswirkungen – anders als unter seinen Nachfolgern –, sondern ergab in der Konsolidierungsphase des „frühmodernen" Staates durchaus einen gewissen Sinn: Der Bau des Schlosses in Versailles sowie die vom König auferlegte Verpflichtung für die gesamte Hocharistokratie Frankreichs, dort die „höfische Gesellschaft" zu bilden, also die öffentliche Bühne für die Machtdemonstrationen des Königs[15] – haben möglicherweise zur inneren Pazifierung bzw. zur Durchsetzung des Gewaltmonopols mindestens ebensoviel beigetragen wie die Garnisonen der Armee und die ersten Ansätze für eine Polizei – so jedenfalls manche Autoren. Auch wenn man das so sieht, stellt sich trotzdem die Frage: Warum hat Frankreich im 18. Jahrhundert den von Ludwig XIV. eingeschlagenen Entwicklungspfad in Richtung autokratischer Herrschaft und höfischer Gesellschaft nicht verlassen, zumal das Problem der Kontrolle und Disziplinierung des Adels kaum mehr bestand – und warum bedurfte es der Revolution und der Guillotine, um die etablierten Irrationalitäten des politischen Systems als Folge defizitärer Strukturen der Staatsleitung endlich zu beseitigen?

Ein Teil der Erklärung dürfte in der Relevanz der beiden anderen Strukturmerkmale (neo)patrimonialer Systeme zu finden sein, nämlich im weitverzweigten *politischen Klientelismus* als dominantem Kommunikationsmuster einerseits, und in der eingespielten oder *endemischen Korruption* in Gestalt unzähliger Chancen der Selbstbereicherung der klientelistisch strukturierten Eliten andererseits. Die Rekrutierung von Personal in die höchsten Staatsämter erfolgte unter Ludwig XIV. nach rein *persönlichen Beziehungen,* und dieses Prinzip setzte sich ungehindert nach unten fort: „At every level of the administration, high-ranking officials had clients, often relatives, who honeycombed the ranks of the officers and *commissaires*."[16] Nach dem Tode Fleurys tritt Ludwig XV. seine zentrale Stellung als Zentrum des politischen Kli-

---

14 Zu „personal Rule" als generellem Merkmal der absolutistischen Regime vgl. auch *S. E. Finer 1997:* The History of Government, Vol. III. Oxford/New York: Oxford Univ. Press, S. 1455 ff.; Finer diskutiert das Phänomen ganz treffend unter der Überschrift: „The Limits of European Absolutism". Speziell zu Ludwig XIV. und dessen persönlichem Regiment als „personal Rule" insbes. S. 1325 f.

15 *Norbert Elias 1983:* Die höfische Gesellschaft. Frankfurt am Main: Suhrkamp; siehe auch *Carl Hinrichs 1986:* Zur Selbstauffassung Ludwigs XIV. in seinen *Memoires.* In: Ernst Hinrichs (Hrsg.), Absolutismus. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 97–115.

16 *James B. Collins 1995:* The State in Early Modern France. Cambridge: Cambridge Univ. Press, S. 230 f.; Collins fährt fort: „The personal factor played a critical role in the instability at the highest levels of French government after the death of Fleury. The cardinal's *personal* influence over Louis XV helped to maintain a certain stability in governmental policy and personnel – Orry, for example, served as controller general from 1730 until 1745, in a pattern soon to become all-too-familiar, lost his position because the king's mistress, Mme. de Pompadour, speaking on behalf of

entelismus an seine Mätresse Mme. de Pompadour ab, die rücksichtslos ihre eigenen Verwandten und Freunde in die höchsten Staatsämter bringt. Ihr folgte unter anderem die berüchtigte Mme. du Barry, die nicht einmal vom „Hof" akzeptiert werden konnte, weil sie keiner aristokratischen Familie entstammte. Als Ludwig XV. 1774 starb, mußte Mme. du Barry und ihr ganzer Hofstaat der neuen Königin Marie Antoinette von Österreich weichen – wie üblich in solchen Systemen brachen die alten Klientelstrukturen zusammen und begann eine neue Ära für „Elitenzirkulation". Zu diesem Zeitpunkt befand sich aber die Monarchie schon auf dem Tiefpunkt ihres Ansehens; und es sollte noch schlimmer kommen: König Ludwig XVI. galt „offiziell" als impotent, was zu wilden Spekulationen über das Sexualleben der Königin Anlaß gab; insbesondere die *libelles scandaleuses* verbreiteten – natürlich im Untergrund – Geschichten mit deutlich pornographischen Inhalten[17]. Der König interessierte sich für die laufenden Staatsgeschäfte wenig, er ging lieber auf die Jagd[18].

---

her relatives, the financier Paris brothers, agitated for Orry's dismissal. As controller general, he placed too much scrutiny on military supply contractors (i. e., the Paris brothers). Orry's successor, Machault, lost his ministerial post in 1757 because of a similiar falling out with Mme. de Pompadour (and, not coincidentally, the Farmers General). Later, in the 1760s and early 1770s, the Court would be divided along personal lines; dismissed ministers had invariably lost the confidence of the permanent administration in Paris. Policy considerations aside, personal intrigue at the Court provided one of the dominant motifs of French development in the eighteenth century" (S. 231 f.).

17 *Robert Darnton 1982:* The Literary Underground of the Old Regime. Cambridge, Mass.: Harvard Univ. Press, insbes. S. 202ff.; die Schmähschriftenliteratur setzte das unter Mme. de Pompadour und de Barry begonnene Werk fort; so zeigte eine der vielen Schriften ein Bild von einer masturbierenden Königin, eine andere Schrift beschrieb die angeblichen sexuellen Beziehungen der Königin zu einem Bischof usw. Wieder eine andere Schrift verbreitete das Gerücht, der Polizeichef von Paris baue an einer Maschine, mit welcher er zehn – natürlich unschuldige – Bürger in einem Zuge aufhängen lassen könne usw. – Eine antimonarchistische Publizistik spielte schon vor der Hinrichtung Charles I. (1649) in England eine entscheidende Rolle, siehe *Monika Wienfort 1993:* Monarchie in der bürgerlichen Gesellschaft. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, S. 26 f.; wir kommen im Kapitel 8 auf die fundamentale Bedeutung der „politischen Öffentlichkeit" zurück.

18 *A. Cobban 1957:* The Decline of Divine-Right Monarchy in France. In: The New Cambridge Modern History, Vol. VII: The Old Regime 1713–1763, S. 214–240: „Louis XV was bored with duties of a king even before he properly came to exercise them, and he turned to the two things which were ever varied even when they were always the same, hunting and women. The days when the king did not hunt, it was said, ‚le roi ne fait rien aujourd'hui', and a long procession of royal mistresses, among whom only the Pompadour and Mme du Barry knew more than a transient favour, helped to keep boredom at bay. … His worst vice was the fatal incapacity for decision which paralysed the machine of the State at its very centre, and arose perhaps in part from his pervading boredom and distaste for the labours involved in conducting the business of the State. Yet he clung stubbornly to his royal prerogatives and the position he had inherited from

Die negativen Effekte dieser Verhältnisse auf den Staat und in der Folge auf die Gesellschaft sind kaum abzuschätzen: Wie wir bereits sahen, belief sich das nach dem Tode Ludwigs XIV. beschlagnahmte Vermögen von Günstlingen des Königs auf rd. 220 Millionen Livres – das war weit mehr als das gesamte Staatsbudget des Jahres 1740! Die verantwortungslosen und korrupten Schachzüge des neuen Finanzministers John Law hat die Institution einer Staatsbank, welche Frankreich dringend gebraucht hätte, für den Rest des Jahrhunderts und sogar darüber hinaus diskreditiert. Nicht zuletzt wegen der Mätressenwirtschaft Ludwigs XV. hat Frankreich zwei Kriege verloren – die Günstlinge erwiesen sich insbesondere im Siebenjährigen Krieg als völlig unfähig –, und trotzdem wurde als Folge der Kriege eine schier unbezahlbare Staatsschuld angehäuft. Die ständigen Affären und nicht zuletzt die verfehlte „Privatdiplomatie" Ludwigs XV. setzten das Land international der Lächerlichkeit aus. Ludwig XVI. besaß weder die Intelligenz noch die Charakterstärke, den Staat wieder in Ordnung zu bringen – im Gegenteil: Kaum war ein Finanzminister im Amt, war er schon wieder entlassen. Der Monarch war die meiste Zeit für Staatsgeschäfte ohnehin nicht ansprechbar, weil er sich eben in irgendwelchen Wäldern auf der Jagd befand – kein Wunder, hatte sich doch die höfische Gesellschaft von Versailles längst aufgelöst und vom Hofe abgewandt. Die Schmähschriftenliteratur des literarischen Untergrunds[19] hat die Legitimität der Monarchie wahrscheinlich weit stärker unterminiert als ein halbes Jahrhundert „Aufklärung". Das Königspaar war von dieser Literatur und der daraus entstandenen „öffentlichen Meinung" längst hingerichtet, bevor es das Schaffott tatsächlich besteigen mußte.

Als die republikanische Regierung in ein Terrorregime ausartete, hatte es sich ebenfalls als unfähig erwiesen, das Problem der Staatsleitung zu lösen. Die Intervention des Militärs in dieses Machtvakuum kam daher nicht von ungefähr, ebenso die Tatsache, daß das Militär natürlich keine Demokratie, sondern eine Diktatur errichtete. Napoleon war möglicherweise ein genialer Feldherr, aber sicherlich kein guter Politiker in dem Sinne, daß er es verstanden hätte, das langfristige Staatsinteresse kompetent zu interpretieren, im Gegenteil, er verfiel dem Größenwahn und überzog ganz Europa mit Krieg – bis vor die Tore Moskaus, wo eine halbe Million seiner Soldaten einen sinnlosen Tod starben. – Mit ein wenig Übertreibung könnte man behaupten, das Problem der Organisation oder Institutionalisierung der Staatsleitung

---

Louis XIV" (S. 226); *James B. Collins 1995:* The State in Early Modern France, a. a. O., S. 259: „The king did not have the personal strength to create a firm policy in response to the conflicting demands placed upon him. Louis XVI lacked the qualities necessary for action. He had less intelligence than Louis XV and spent much of his time either hunting or tinkering with locks."

19 Vgl. *Antoine de Baecque 1989:* Pamphlets: Libel and Political Mythology. In: Robert Darnton/Daniel Roche (Hrsg.), Revolution in Print: The Press in France 1775–1800. Berkeley/Los Angeles/London: Univ. of California Press, S. 165–176: „Dekadenz der Aristokratie" einschließlich des hohen Klerus („Dom Pederast") war das Hauptthema der – meist pornographisch gehaltenen – Schmähschriftenliteratur des Untergrunds, so der Autor insbes. S. 169 „... the degenerate aristocrat was a masterpiece of propagandistic moral destablization."

sei in Frankreich eigentlich erst durch die gegenwärtige, halb präsidentielle, halb parlamentarische Verfassung gelöst worden.

Für *Österreich* haben wir im vorangegangenen Kapitel behauptet, daß die lange Periode der Stagnation während der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts, durch welche Österreich im Verhältnis zu den westeuropäischen Ländern in einen deutlichen Entwicklungsrückstand geraten ist, im wesentlichen als *Versagen der Staatsleitung* zu erklären sei. Als Beleg für diese These ließen sich viele Autoren zitieren – und sie werden teilweise auch zu Wort kommen –, in der folgenden Erklärungsskizze wollen wir zwei Faktoren herausarbeiten: Erstens die spezifische Reaktion der Eliten auf die Tendenzen zur Parlamentarisierung und Konstitutionalisierung der Staatsleitung nach 1815; und zweitens die Bedeutung der Person des Monarchen: Ist es „strukturblinder Personalismus"[20] im theoretischen Ansatz oder hängt auf dem Entwicklungsniveau, auf dem sich Österreich damals befand, nicht doch „ungemein viel von der Person des Herrschers" ab, wie Ignaz Beidtel formuliert[21]?

Den Sieg über Napoleon werteten die Eliten in Österreich – wie auch in Preußen – zugleich als einen Sieg über die parlamentarisch-konstitutionellen „Ideen von 1789". Die Regierungen wurden ausgesprochen *konservativ* – in bezug auf die süddeutschen Länder, die mit Verfassungen vorausgeeilt waren –, sogar reaktionär, d. h., sie wollten in der Tat das „Rad der Geschichte" zurückdrehen; und sie wußten, daß sie die „öffentliche Meinung" gegen sich hatten! Artikel 13 der „Deutschen Bundesakte" hatte „landständische" Verfassungen versprochen; in den kritischen Jahren nach 1815 drehte sich daher die öffentliche Diskussion um die Frage, was denn genau unter dem Adjektiv „landständisch" zu verstehen sei. Metternich ist mit Sicherheit nicht eigenmächtig an die Interpretation dieser Frage herangegangen, sondern hat wohl die Ansicht des Kaisers Franz I. eingeholt, der ihm unmißverständlich dargelegt haben wird, daß er alle Einschränkungen der kaiserlichen Befehlsgewalt ablehne. Dies bedeutete nichts weniger als den Fortbestand absolutistischer Verhältnisse in Österreich, und genau diesen Standpunkt hatte dann Metternich im Deutschen Bund zu vertreten – gleichgültig, ob es der seine war oder nicht. Metternich leitete die österreichische Außenpolitik, war daher ein vielbeschäftigter Mann, und deshalb engagierte er den politischen Schriftsteller Friedrich Gentz, der ihm die Position des Kaisers schriftlich ausarbeitete: „Landständisch" meine die altständische Verfassung der ständischen Monarchie des 17. und 18. Jahrhunderts, also nichts Neues, die monarchische Gewalt sei an die Mitwirkung der Stände (Adel, Kirche, Städte) nur in bestimmten Angelegenheiten gebunden. Der berühmte Artikel 57 der Wiener Schlußakte

---

20 *Hans-Ulrich Wehler 1995:* Deutsche Gesellschaftsgeschichte, Bd. 3: Von der „Deutschen Doppelrevolution" bis zum Beginn des Ersten Weltkrieges 1849–1914. München: Beck, S. 1017, hier allerdings zur These von der umfassenden Selbstregierung Kaiser Wilhelms II., also zum Problem einer „monarchozentrischen" Interpretation einer späteren Periode.

21 *Ignaz Beidtel 1898:* Geschichte der österreichischen Zentralverwaltung 1740–1848, II. Bd., Innsbruck: Verlag der Wagnerschen Universitätsbuchhandlung, S. 7.

(1820) brachte dies unmißverständlich zum Ausdruck, wo es hieß: „Da der Deutsche Bund, mit Ausnahme der Freien Städte, aus souveränen Fürsten besteht, so muß dem hierdurch gegebenen Grundbegriffe zufolge die gesamte Staatsgewalt in dem Oberhaupte des Staates vereinigt bleiben, und der Souverän kann durch eine landständische Verfassung nur in der Ausübung bestimmter Rechte an die Mitwirkung der Stände gebunden werden."[22]

Die ideologische Grundströmung des „Konservativismus"[23] lehnte Verfassungsexperimente jeglicher Art entschieden ab, und dazu zählte vor allen Dingen die Idee der „Volksrepräsentation", also eines gewählten Parlaments. Von einer Wiederbelebung der *alten* Stände hatte man in Wien wenig zu befürchten – sie degenerierten ohnehin zu einem lächerlichen Trauerspiel, so jedenfalls Ignaz Beidtel am Beispiel der böhmischen Stände[24]. Für die Organisation der Staatsleitung bedeutete dies: Es blieb alles beim Alten! Der Monarch entschied in letzter Instanz bei allen Angelegenheiten, die nach seinem Gutdünken als „wichtig" einzustufen waren oder die man aus demselben Grunde in gewohnter Weise an ihn herantrug. Der alte „Staatsrat" aus der mariatheresianischen Zeit (1760) hatte den Kaiser bei Materien der Gesetzgebung nur zu „beraten", und so blieb es in Österreich bis zur Verfassung von 1867.

Es ist dieses institutionelle Arrangement der Entscheidungsstrukturen an der Staatsspitze, das seit Joseph II. ganz auf die Selbstregierung des Monarchen zugeschnitten ist und nun zum entscheidenden Problem wird. Joseph II. hatte von Sonnenaufgang am frühen Morgen bis spät in die Nacht gearbeitet – er entließ oft erst um Mitternacht seine Kabinettssekretäre, um dann noch allein weiterzuarbeiten. Schon aus arbeitsökonomischen Gründen wäre der Absolutismus nach Joseph II. nicht mehr aufrechtzuerhalten gewesen[25]. Von Kaiser Franz I. wird berichtet, daß er in einem „Meer von Kleinarbeit" versank[26]; der Kaiser übernahm anfangs

22 Zitiert nach *Gerhard Oestreich 1957:* Monarchisches Prinzip. In: Ernst Fraenkel/Karl Dietrich Bracher (Hrsg.), Staat und Politik. Frankfurt am Main: Fischer, S. 200.

23 Wir kommen im nächsten Kapitel auf die Entstehung des modernen „politisch-ideologischen Codes" zurück, unter anderem auch auf den Altkonservativismus, der in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts die „herrschende" ideologische Strömung war.

24 *Ignaz Beidtel 1898:* Geschichte der österreichischen Zentralverwaltung, a. a. O., S. 60 ff.

25 *Rudolf Hoke 1983:* Österreich. In: Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. 2, S. 347: Im Staat des Vormärz, der ebenso Polizeistaat wie Wohlfahrtsstaat und in Ansätzen Rechtsstaat war, hatte der Aufgabenbereich der Verwaltung derartige Ausmaße angenommen, so *Hoke*, daß es dem Monarchen schon rein physisch unmöglich war, die Entscheidungsgewalt in allen Angelegenheiten sich selbst vorzubehalten. Damit aber war das Prinzip des Absolutismus bereits durchbrochen. Das in Wirklichkeit unlösbare Problem, mit dem die Verwaltung unter Kaiser *Franz* und seinem Nachfolger *Ferdinand* rang, war deshalb, wie unter ungeschmälerter Erhaltung der Machtvollkommenheit des Monarchen dieser in der Flut der Verwaltungsgeschäfte bis zur Schwelle seiner eigenen Arbeitskapazität entlastet werden könnte.

26 *Bruno Schimetschek 1984:* Der österreichische Beamte. Wien: Verlag für Geschichte und Politik, S. 97.

selbst den Vorsitz bei den „Conferenzen" des Staatsrats, die Chefs der „Hofstellen" hatten alles schriftlich vorzulegen usw. „Bei einer solchen Behandlung der Regierungsgeschäfte war Alles auf die Persönlichkeit des Kaisers berechnet."[27] Der Kaiser wird als integrer Charakter beschrieben; er mied „Gesellschaften" und duldete keine Verschwendung; aber er mißtraute allen seinen Untergebenen und überzog sie mit einem Übermaß an Kontrollen – so konsultierte er bei seinen Entscheidungen oft nicht einmal seine „Günstlinge" – strikt darauf bedacht, daß die Rechte des Monarchen nicht beschnitten würden, in der Arbeitsweise pedantisch, eher ein Bürokrat denn ein weitblickender Politiker. Kaiser Franz war offenbar ein Altkonservativer reinsten Wassers, „ein Feind der republikanischen Verfassung und aller constitutionellen Regierungsformen, ja er war auch allen Einrichtungen abgeneigt, welche die Herbeiführung solcher Institutionen begünstigen konnten. Daher war er ein Gegner der freien Presse, der freieren Gespräche, des öffentlichen Gerichtsverfahrens, der freieren Gemeindeverfassungen, der freieren Stellung der Schulen, der hierarchischen Ansprüche der Geistlichkeit, der Publicität über den Staatshaushalt und der offenen Kritik an der Staatsverwaltung."[28] Der Kaiser sei „ein Freund von Polizeimassregeln" gewesen, so Beidtel, vertrat die Ansicht, daß die Wissenschaften die revolutionären Bewegungen wenn nicht hervorgerufen, so doch begünstigt hätten und soll einer Abordnung der höheren Schulen gesagt haben: „Ich brauche keine Gelehrte, ich brauche nur brave Unterthanen."[29] Die bewußte Vernachlässigung der wissenschaftlichen Institute sowie die Herabsetzung der Universitäten zu „Berufsschulen für Beamte"[30] sei daher durchaus verständlich.

Nach dem Tode von Kaiser Franz kann der „geistesschwache" Kaiser Ferdinand I. die für ihn nach dem „monarchischen Prinzip" vorgesehenen Regierungsgeschäfte nicht übernehmen und wird daher von Erzherzog Ludwig vertreten, von dem Beidtel berichtet: „Er war zwar gutgesinnt, aber langsam und unentschlossen, auch hatte er eine viel zu günstige Meinung von den unter Kaiser Franz bestandenen Zuständen."[31] Trotz zunehmender Unzufriedenheit wurde am Regierungssystem nichts geändert. Dieses System wurde fälschlicherweise „Metternichsches System" genannt, so Schimetschek, denn Metternich habe in der Innenpo-

---

27 *Ignaz Beidtel 1898:* Geschichte der österreichischen Zentralverwaltung, a. a. O., S. 19.

28 *Ignaz Beidtel 1898:* Geschichte der österreichischen Zentralverwaltung, a. a. O., S. 7 f.

29 *Ignaz Beidtel 1898:* Geschichte der österreichischen Zentralverwaltung, a. a. O., S. 8.

30 *Waltraud Heindl 1990:* Gehorsame Rebellen. – Bürokratie und Beamte in Österreich 1780 bis 1848. Wien/Köln/Graz: Böhlau, S. 102.

31 *Ignaz Beidtel 1898:* Geschichte der österreichischen Zentralverwaltung, a. a. O., S. 345; siehe auch *Rudolf Hoke 1983:* Österreich. In: Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. 2, a. a. O., S. 348: „Kaiser *Ferdinand* war aufgrund seiner geistigen Beschränktheit unfähig zu regieren. … Das Stabilitätssystem des Kaisers *Franz* im Gefüge des Staates und dessen Verwaltung erstarrte nun zu einem System der Stagnation." Die Zufälle des „Legitimismus", nach welchem die Nachfolge der direkten Abstammung, also des „Blutes", zu erfolgen hatte, mußten sich wegen der Verfassungslage schlichtweg negativ auswirken.

litik wenig zu sagen gehabt. Das Problem lag im „vollständigen Versagen des Vorsitzenden" der Staatskonferenz einerseits, d. h. bei Erzherzog Ludwig, und dem intriganten Graf Anton Kolowrat andererseits, dessen Wirkungskreis sich im Laufe der Zeit ausdehnte und oft gegen die Politik Metternichs gerichtet war – eine unkoordinierte Dyarchie in den Staatsgeschäften! Metternich selbst soll gesagt haben: „Ich habe vielleicht manchmal Europa, niemals habe ich Österreich geleitet."[32] Das explizite Ziel dieses vormärzlichen „Stabilitätssystem" sei leicht anzugeben, so Beidtel, nämlich „die Aufrechterhaltung dessen, was vorhanden ist"[33]. Deshalb sei das Ausbleiben von *Reformen* kaum verwunderlich.

In der Zeit von 1835 bis 1848 hatte die Habsburgermonarchie trotz „monarchischem Prinzip" keinen Monarchen, folglich gab es keine *Einheit der Staatsgeschäfte!* Die kollegialisch verfaßten obersten Staatsorgane arbeiteten überaus langsam, umständlich und beschäftigten sich wechselseitig über ein kompliziertes Kontrollsystem wahrscheinlich in hohem Ausmaß mit sich selbst. Was in der amerikanischen Politikwissenschaft „Leadership"[34] genannt wird, fehlte fast vollständig: Eine gut geführte Regierung braucht 1. ein zumindest mittelfristig angelegtes *politisches Programm*, auf dessen Grundlage es überhaupt erst möglich wird, die vielfältigen Informationsbestände der Verwaltung für Entscheidungen zu mobilisieren bzw. gegebenenfalls Informationsbeschaffungen über mögliche Entscheidungsbedarfe in der gesellschaftlichen Umwelt anzuordnen. „Zeit" ist 2. in einer turbulenten Umwelt eine knappe Ressource; „Leadership" bedeutet daher auch, Druck zu erzeugen auf den Output pro Zeiteinheit, also auf Leistungen der Organisationen des Staates bzw. gegebenenfalls Hindernisse, Leistungsblockaden zu beseitigen. Schließlich gehört zu „Leadership" 3. ein effizientes „Kommunikationsmanagement": Moderne Verwaltungen sind, wie wir im letzten Kapitel sahen, ein hochgradig differenzierter Komplex von Organisationen, daher ist „Management" im Sinne von *Control*, also Steuerung, ein unabdingbares Erfordernis[35].

---

32 *Bruno Schimetschek 1984:* Der österreichische Beamte, a. a. O., S. 154.

33 *Ignaz Beidtel 1898:* Geschichte der Zentralverwaltung, a. a. O., S. 213 f.

34 *Anton Pelinka 1997:* „Leadership": Zur Funktionalität eines Konzepts. In: ÖZP 26: 369–376.

35 Das Problem des Fehlens von „Leadership" blieb auch nach 1867 bestehen: Österreich wäre, so Otto Hintze, wohl gerne zur parlamentarischen Regierungsweise übergegangen, was aber angesichts der „unüberbrückbaren Gegensätze" zwischen den Parteien und dem „Hader der Nationalitäten" als aussichtslos erschienen sei. Kaiser Franz Joseph hat während seiner langen Herrschaft überwiegend „Beamtenkabinette" gebildet, was zwar dem „monarchisch-konstitutionellen Regierungssystem" entsprochen habe, aber – wie in Deutschland – auch nachteilige Folgen zeitigte: „Es ist richtig, daß die reguläre Beamtenlaufbahn nicht immer sehr geeignet ist, Männer auszubilden, die eine führende Stellung im Staate einzunehmen bestimmt sind. Das Wesen des im Dienste ergrauten Beamten bekommt leicht etwas Unfreies, Ängstliches, Routinehaftes; die Scheu vor der Verantwortung lähmt oft Tatkraft und Unternehmungsgeist und erschwert den Entschluß, die hergebrachten Geleise zu verlassen. Aber es gibt immer kräftige Geister, die solchen Berufskrankheiten nicht unterliegen, und auch zwischen den Beamten gibt es Unterschiede der erheb-

Wegen des Fehlens einer effektiven Organisation der Staatsleitung war es schon Metternichs Überzeugung, „dass im Nichtregieren das Hauptübel des Staates liege und dass solches aus der Verwechslung des Verwaltens mit dem Regieren entspringe"[36]. Der Personalismus in der Staatsleitung – typisch für die Zeit des Absolutismus – wurde in Österreich zwar bürokratisch eingehegt, aber zugleich hat sich die Organisation wegen des Fehlens von „Leadership" lahmgelegt! Die Spitze der Bürokratie kann nicht wiederum bürokratisch organisiert sein (Max Weber). In Österreich – wie auch in Preußen – bedurfte es der heftigen Erschütterungen der Revolution von 1848, um die Organisation der Staatsleitung auf einen modernen, verfassungsrechtlichen Entwicklungskurs zu bringen.

In *Preußen* findet der oben skizzierte Parallelvorgang der Zentralisierung der Staatsstrukturen einerseits sowie der Etablierung eines Systems der autokratisch-autoritären Selbstregierung der Monarchen andererseits durch die Errichtung des „Generaldirektoriums" unter *Friedrich Wilhelm I.* einen ersten Höhepunkt und Abschluß: die gesamte Behördenstruktur wird zentralisiert; der Monarch erklärt sich selbst zum Oberhaupt des neugeschaffenen „Generaldirektoriums". An vier Tagen der Woche wurden Sitzungen des Generaldirektoriums im Schloß des Königs abgehalten, die Chefs der „Departements" legten ihre Immediatberichte geschäftsordnungsmäßig vor, wurden besprochen und entschieden, wobei der König nur bei „Differenzen" entscheidend eingegriffen haben soll. Der österreichische Geschäftsführer am Berliner Hof, *Graf Seckendorff*, schreibt jedoch 1723 an den Prinzen *Eugen* nach Wien, daß der König mit großem Ernst sogar die kleinsten Detailfragen selbst bearbeitet:

> Alles dirigiert der König einzig und allein und arbeitet anbei in publicis, Privat-, Haushaltungs- und Domänenaffären mit solchem Ernst, daß auch kein Thaler ausgeben wird, so von ihm nicht unterzeichnet. Wer es nicht sieht, kann es nicht glauben, daß ein Mensch in der Welt, von was Verstand er auch ist, so viel differente Sachen in einem Tage expedieren und selbst tun könnte, wie dieser König täglich tut.[37]

---

lichsten Art." So *Otto Hintze 1970:* Das Verfassungsleben der heutigen Kulturstaaten. In: Ders., Staat und Verfassung, hrsg. v. Gerhard Oestreich. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, S. 390–423, hier S. 401. Otto Hintze verteidigte bekanntlich die Fortdauer gewisser Aspekte des „monarchischen Prinzips" der Staatsleitung, wie Preußen sei auch Österreich wesentlich ein „Militär- und Verwaltungsstaat" geblieben, und zwar aus geopolitischen Gründen, für einen solchen sei aber diese Regierungsform angemessener als die parlamentarische, ganz abgesehen vom Problem der *Regierbarkeit*, das sich für Österreich in dramatischer Weise gestellt hätte – noch viel schärfer als für Frankreich.

36 *Ignaz Beidtel 1898:* Geschichte der Zentralverwaltung, a. a. O., S. 348.

37 *Walter Hubatsch 1983:* Verwaltung in den einzelnen Territorien – C. Preußen von 1713–1803. In: Jeserich/Pohl/Unruh (Hrsg.), Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. 1, S. 901, Fußnote 20.

Friedrich der Große hat diese Art der autokratischen Selbstregierung in extremer Weise auf die Spitze getrieben[38]: Seine Minister leiteten nicht mehr eigenverantwortlich ihren jeweiligen Verwaltungsbereich, für den sie offiziell zuständig waren, sondern wurden vom König mit beispielloser Strenge zu ausführenden Organen seiner von ihm persönlich getroffenen Entscheidungen degradiert. Das Arbeitszimmer des Königs, also das „Kabinett", wurde nun zum Ort, wo alle Fäden zusammenliefen und Entscheidungen getroffen wurden: Nur der König hatte einen Überblick über die verschiedenen Zweige des Staatsapparates, verstand die Zusammenhänge der Staatsgeschäfte und konnte so die ständig wachsende Vielzahl von Entscheidungen aufeinander abstimmen. Natürlich war dieser autokratische Regierungsstil nur möglich, weil Friedrich ein gewaltiges Arbeitspensum zu bewältigen imstande war, wie dann wenig später Joseph II. in Österreich[39]. Unter Friedrich dem Großen schrumpfte aber gewissermaßen die Lernfähigkeit des Staatsapparates auf die Lernfähigkeit des Monarchen zusammen. Der Starrsinn des Königs wurde gegen Ende seiner Regierungszeit geradezu sprichwörtlich – er ließ sich nichts mehr sagen und erhielt von den Beamten zunehmend Unterlagen, die mehr den Erwartungen des Königs entsprachen als der Realität, über welche sie ihn informieren sollten. Die Frustration der in wachsender Zahl akademisch gebildeten Beamten muß groß gewesen sein. Als der große Staatsmann Preußens 1788 starb, jubelte das Volk auf den Straßen Berlins. Friedrich hatte ein System eingeführt, welches die gesamte Funktion der Staatsleitung bei ihm persönlich konzentrierte. Nun war Friedrich lange Zeit dieser Aufgabe halbwegs gewachsen, er war zweifellos ein Staatsmann von Format, und so funktionierte das System, wenn auch immer schlechter: Die längst überfälligen Reformen im Heereswesen blieben aus, wie wir schon sahen, das Chaos in der zivilen Verwaltung nahm zu, und – was eigentlich noch schlimmer ist – Friedrich wußte das, aber es diente vorzüglich dazu, den autokratischen Regierungsstil zu rechtfertigen bzw. die Schwächen dieses Regierungssystems zu verschleiern:

> Der Regierungsstil Friedrichs hat sich am Ende seines Lebens ad absurdum geführt. Die fähigsten seiner Mitarbeiter haben seinen despotischen Regierungsstil nur ertragen, indem sie den König hintergingen. In dieser Tatsache werden die Grenzen seiner und der absolutistischen Regierung überhaupt erkennbar: Verwaltung und Regierung einer Großmacht konnten von einem Mann nicht mehr übersehen werden. So hat Friedrich es mit seinem ewigen Drohen und Poltern gegen Ende seines Lebens nur dahin gebracht, daß ihm nur noch fingierte und gefälschte Unterlagen vorgelegt wurden. Hans Rosenberg verweist auf das Beispiel, daß ein diri-

---

38 *Hans Rosenberg 1958:* Bureaucracy, Aristocracy and Autocracy. Cambridge: Harvard Univ. Press, insbes. Kap. 5, S. 88 ff.

39 Beide Herrscher gehörten zu den sogenannten „aufgeklärten Fürsten" der damaligen Zeit, vgl. *Harm Klueting 1998:* Der aufgeklärte Fürst. In: Wolfgang Weber (Hrsg.), Der Fürst. Köln/Weimar/Wien: Böhlau, S. 137–168.

gierender Minister einem Kammerpräsidenten heftige Vorwürfe machte, daß er dem König genaue statistische Unterlagen statt manipulierter vorgelegt habe. Der auf die Person Friedrichs ausgerichtete aufgeklärte Despotismus fing an, sich in einem selbstbewußter auftretenden Beamtentum zu verfangen. Das verschachtelte Neben- und Übereinander von Verantwortungen, das im wesentlichen dazu diente, daß Friedrich die Möglichkeit behielt, einen gegen den anderen auszuspielen, taugte nicht dazu, die Verwaltung zu straffen und durchsichtig zu machen.[40]

Mit einiger Sicherheit kann man davon ausgehen, daß Friedrich auch um die beschränkten Fähigkeiten seiner Söhne wußte, aber er tat nichts, um das System zu verändern und so die drohenden Gefahren abzuwenden. Preußen schlitterte aus Gründen der mangelhaften Organisation und Institutionalisierung der Staatsleitung[41] in eine „Fundamentalkrise"[42], ja in eine Katastrophe, wie Otto Hintze schreibt:

Es hätte nahegelegen, daß unter den schwächeren Nachfolgern Friedrichs des Großen, die der Arbeitslast dieser Art von Selbstregierung nicht gewachsen waren, die Stellung der Minister sich zu größerer Selbständigkeit und Verantwortlichkeit gehoben hätte. Eine Tendenz dazu war auch vorhanden, aber sie wurde gehemmt durch die Umbildung, die im Kabinett des Monarchen eintrat. Unter Friedrich dem Großen waren die Kabinettsekretäre, mit denen er gearbeitet hatte, wirklich nur die Schreiber des Königs gewesen; unter seinen Nachfolgern, namentlich unter Friedrich Wilhelm III., wurden sie zu den eigentlichen Beratern des Königs, zu Ministern hinter der Gardine, wie Hardenberg wohl einmal gesagt hat. Die Zähigkeit, mit der die Nachfolger Friedrichs an der alten Form der Selbstregierung festhielten, führte so zu einer Entartung der Kabinettsregierung. Die alte Regierung *aus* dem Kabinett war eine wirkliche Selbstregierung des Königs gewesen; die neue Regierung *durch* das Kabinett hielt nur den Schein einer solchen aufrecht und legte alle Macht in die Hände von Organen, die keine Verantwortlichkeit besaßen, da sie sich immer mit den Befehlen des Königs decken konnten, die mit den ausführenden Behörden nicht wie die Minister in geschäftlicher Fühlung standen, die auch von den Ministern streng gesondert blieben, anders als selbst die alten Staatssekretäre. Es ist bekannt, daß die verkehrte Regierungsweise großenteils die Schuld an der Katastrophe von 1806 trägt.[43]

---

40 *Karl Otmar Freiherr von Aretin 1993:* Vom Deutschen Reich zum Deutschen Bund, a. a. O., S. 32.

41 *Johannes Burkhardt 1997:* Die Friedlosigkeit der Frühen Neuzeit. In: Zeitschrift für Historische Forschung, S. 538 f., interpretiert die Abhängigkeit des Staates von der monarchisch-dynastischen Spitze sehr treffend als „Institutionalisierungsdefizit".

42 *Hans-Ulrich Wehler 1987:* Deutsche Gesellschaftsgeschichte, Bd. 1, a. a. O., S. 398.

43 *Otto Hintze 1970:* Die Entstehung der modernen Staatsministerien. In: Ders., Staat und Verfassung, a. a. O., S. 300 f.

In diesem Jahre 1806 ging auch das Heilige Römische Reich Deutscher Nation endgültig zu Ende[44]. Damit verloren die Stände – auch in den Ländern, wo sie noch etwas zu sagen hatten, wie z. B. in Bayern – ihren Rückhalt im Reich und verschwanden mit wenigen Ausnahmen von der politischen Bühne. Die Reformer der Jahre 1806 bis 1815 waren aus ganz anderem Holz geschnitzt[45] als die alten Monarchen des sog. Aufgeklärten Absolutismus[46] und ihre ständischen Berater. Sie hatte einen ganz anderen *Begriff vom Staate:*

> Die Reformprogramme des Aufgeklärten Absolutismus waren meist von den persönlichen Neigungen und Überzeugungen der Herrscher geprägt gewesen. Ihnen hatte etwas Spielerisch-Zufälliges angehaftet, nicht zuletzt weil die Herrscher als absolute Monarchen immer weniger in der Lage waren, den sich rapide ausbreitenden Aufgabenbereich eines modernen Staates zu übersehen. Die Reformminister des beginnenden Jahrhunderts waren geschulte Beamte mit großer Verwaltungserfahrung. Sie und ihre Mitarbeiter entwickelten die Reformprogramme der Jahre 1806–1815 viel systematischer. Der Übergang vom Aufgeklärten zum Bürokratischen Absolutismus bedeutete daher auch qualitativ einen erheblichen Unterschied. Nicht mehr das Interesse des Monarchen, sondern das des Staates stand im Vordergrund.[47]

---

44 Siehe dazu *Hans-Ulrich Wehler 1987:* Deutsche Gesellschaftsgeschichte, Bd. 1, a. a. O., S. 47: Im späten 18. Jahrhundert sei noch keine *singuläre* deutsche Geschichte auszumachen – es existiert ein „barockes System", eine unentwirrbare Gemengelage von großen absolutistischen Territorialstaaten, von ständisch mitregierten Landesfürstentümern, theokratischen Kirchenfürstentümern, halbautonomen Städten mit patrizischen Geschlechteroligarchien, Adelssitzen mit fast privatwirtschaftlichem Charakter, obskuren Zwergobrigkeiten – „eine wahre Milchstraße von Reichsritterschaften und Reichsstädten, Abteien und Bistümern, Mark- und Rauhgrafschaften". Einem systematischen Definitionsversuch im modernen staatsrechtlichen Sinn entziehe sich dieses buntscheckige Gebilde des „Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation" durchaus, in welchem nahezu 1.800 Herrschaftseinheiten ihre souveräne Selbständigkeit beanspruchten. 1789 zählte man außer 1.475 reichsritterschaftlichen Pseudosouveränen noch 299 reichsunmittelbare „Teilhaber der Hoheit des Reichs, das von ihnen gebildet wurde" – „jeder für sich wiederum Inbegriff der Landeshoheit, die der Westfälische Friede (1648) ausdrücklich garantiert hatte". – Der „Reichsdeputationshauptschluß" von 1803 und die Rheinbundakte von 1806 führten dazu, daß von den 1.800 Herrschaftseinheiten gut 30 übrigblieben; die geistlichen Fürstentümer werden säkularisiert, fast alle Reichsstädte und Reichsritter durch Mediatisierung in die Territorialstaaten eingeschmolzen. Hauptgewinner dieser Umwandlungen der politischen Landkarte waren die süddeutschen Mittelstaaten. „Sie stellen die eigentliche napoleonische Revolution auf deutschem Boden dar", so Wehler S. 363 zu diesen Veränderungen.

45 *Reinhart Koselleck 1981:* Preußen zwischen Reform und Revolution, a. a. O., S. 188 ff., hier auch zur Frage nach der „Beteiligung der Stände" und der möglichen Auswirkungen auf die Staatsform.

46 Siehe neben der schon zitierten Literatur auch *Rudolf Vierhaus 1984:* Deutschland im Zeitalter des Absolutismus (1648–1763). Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, 2. Aufl.

47 *Karl Otmar Freiherr von Aretin 1993:* Vom Deutschen Reich zum Deutschen Bund, a. a. O., S. 113.

Unter der Leitung von *Montgelas* (1799–1817) werden in Bayern die alten patrimonialen Gebilde und Strukturen endgültig beseitigt: In der Verwaltung werden die verschiedenen „Kollegien" abgeschafft bzw. moderne Ministerien, also das Realsystem, etabliert; das Adelsmonopol auf die höchsten Staatsämter wird gebrochen bzw. wird der Adel dem Leistungsprinzip in der Verwaltung unterworfen, Qualifikation und individuelle Leistung sollen in Hinkunft ausschlaggebend sein, die Prüfungsinhalte der Staatsexamina verbindlich festgelegt etc. – mit einem Wort: die Beamten wurden nun erst zu wirklichen „Staatsdienern", trugen die Uniform des Staates und wurden zu einem selbstbewußten – teilweise auch privilegierten – Staatsstand. Die Bayrische Verfassung von 1808 strich die lange Liste patrimonialer Rechtstitel des Monarchen und reduzierte ihn schlicht auf den „König von Bayern"; das alte Prinzip der „Fürstensouveränität" *im* Staate[48] wird außer Kraft gesetzt: „Der König war nicht mehr der Staat, sondern ‚nur' noch sein Oberhaupt ..."[49], der König hatte in Hinkunft beim Regierungsantritt einen Eid auf die Verfassung abzulegen. Die *Constitution*[50] dieser „Staats-Maschine", wie es hieß, ist in erster Linie ein Staatsgrundgesetz, das die Organisation des Staatsapparates in ihrem Grundgerüst beschreibt und die Frage der Partizipation der „Staatsbürger"[51], ihrer Grund- und Freiheitsrechte zunächst einmal im Hintergrund beließ. Dennoch werden in Bayern mit der Errichtung eines Zweikammernsystems durch die Verfassung

---

48 *Helmut Quaritsch 1986:* Souveränität. – Entstehung und Entwicklung des Begriffs in Frankreich und Deutschland vom 13. Jahrhundert bis 1806. Berlin: Duncker & Humblot; *Dieter Wyduckel 1979:* Princeps Legibus Solutus. – Eine Untersuchung zur frühmodernen Rechts- und Staatslehre. Berlin: Duncker & Humblot; *Johannes Kunisch 1982 (Hrsg.):* Der dynastische Fürstenstaat. Berlin: Duncker & Humblot; *Werner Conze et al. 1990:* Staat und Souveränität. In: Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 6, S. 1–154; *Niklas Luhmann 1989:* Staat und Staatsräson im Übergang von traditionaler Herrschaft zu moderner Politik. In: Ders., Gesellschaftsstruktur und Semantik, Bd. 3. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 65–148.

49 *Paul Nolte 1990:* Staatsbildung, a. a. O., S. 185 f.

50 *Heinz Mohnhaupt 1990:* Verfassung I.: Konstitution, Status, Lex fundamentalis. In: Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 6, S. 831–862; *Gerhard Dilcher 1988:* Vom ständischen Herrschaftsvertrag zum Verfassungsgesetz. In: Der Staat 27: 161–193.

51 *Paul-Ludwig Weinacht 1969:* „Staatsbürger". – Zur Geschichte und Kritik eines politischen Begriffs. In: Der Staat, S. 41–63; *Michael Stolleis 1990:* Untertan – Bürger – Staatsbürger. In: Ders., Staat und Staatsräson in der frühen Neuzeit. Frankfurt a. M.: Suhrkamp, S. 299–339; *M. Rainer Lepsius 1993:* Bürgertum als Gegenstand der Sozialgeschichte. In: Ders., Demokratie in Deutschland. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, S. 289–302; *Jürgen Kocka 1995:* Das europäische Muster und der deutsche Fall. In: Ders. (Hrsg.), Bürgertum im 19. Jahrhundert, Bd. 1. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, S. 9–75, und zu Österreich der Beitrag im selben Band von *Ernst Bruckmüller/Hanns Stekl 1995:* Zur Geschichte des Bürgertums in Österreich, S. 166–198. – Das 19. Jahrhundert sei das Jahrhundert der Durchsetzung der „Staatsbürgerrechte" gewesen, so die These von *Thomas H. Marshall 1992:* Bürgerrechte und soziale Klassen. Frankfurt/New York: Campus, insbes. S. 33 ff.

zumindest die ersten Schienen gelegt, auf welchen sich später die Parlamentarisierung der Staatsleitung weiterentwickeln konnte. Diese vorsichtige Formulierung deutet schon darauf hin, daß der „süddeutsche Konstitutionalismus" noch nicht sehr weit ging: Die erste Kammer blieb überwiegend aristokratisch besetzt und konnte jede Gesetzgebung blockieren, welche dem Adel die ihm noch verbliebenen Rechte hätte schmälern können (die Parimonialgerichtsbarkeit z. B. wird zwar eingeschränkt, aber erst 1848 aufgehoben). Von „Volksvertretung" war aufgrund des außerordentlich restriktiven Wahlrechts ohnehin wenig geblieben; nach 1815 durfte nicht einmal das Wort ausgesprochen werden, ohne sich verdächtig zu machen. Die Kammern konnten sich weder selbst versammeln oder organisieren, noch besaßen sie ein Initiativrecht bei der Gesetzgebung oder durften gar die Regierung kontrollieren[52].

In Bayern und einigen anderen Ländern hatte man 1815 immerhin eine Verfassung und Repräsentativorgane[53], in Preußen bis 1848 nicht einmal das. Nach der Errichtung der Fachressorts wurde zwar zunächst einmal Ordnung in das administrative Chaos gebracht, aber das Verfassungsversprechen wird nicht eingelöst. Der Grund dafür lag primär in der Frage der „Repräsentation": „Repräsentation der Gesellschaft – aber welcher?"[54] Die alten Stände waren aufgelöst, die sozialen und politischen Strukturen aber weit entfernt von einem „Staat der Staatsbürgergesellschaft" – man denke nur an die fortbestehenden patrimonialen Herrschaftsrechte der Rittergutsbesitzer in den ostelbischen Gebieten! Die Reformer wollten jedoch beides – Staatsreform *und* Repräsentation, was scheiterte, und deshalb kam auch kein „Staatsgrundgesetz" zustande. Die reale Verfassungslage blieb in Schwebe – typisch für ein *autoritäres System*, wie wir bereits im Kapitel 2 sahen.

---

52 *Jörg-Detlef Kühne 1989:* Volksvertretungen im monarchischen Konstitutionalismus (1814–1918). In: Hans-Peter Schneider/Wolfgang Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland. Berlin/New York: Walter de Gruyter, S. 49–101, hier insbes. 72 f.: Die Kammern vor 1848 sind eher als „Beirats-Parlamente" einzustufen, ihre Mitglieder seien, so ein bayrischer Staatsminister 1840, „Räte des Königs", das Recht zu Ernennung der Regierung durch die Krone war so selbstverständlich, daß sich die Verfassungen oft gar nicht damit beschäftigten, ebenso selbstverständlich die monarchischen Einberufungs- und Auflösungsrechte, das Erfordernis der Bestätigung für das Amt des Kammerpräsidenten, parlamentarisches Selbstversammlungsverbot, Verweigerung von Gesetzesinitiative, die Budgets werden lediglich beraten, geprüft und festgestellt, es besteht Zustimmungspflicht für staatsnotwendige Ausgaben etc. Zur Entpatrimonialisierung der Staatsfinanzen siehe *Hans-Peter Ullmann 1987:* The Emergence of Modern Public Debts in Bavaria and Baden between 1780 and 1820. In: Peter-Christian Witt (Hrsg.), Wealth and Taxation in Central Europe. Leamington Spa: Berg, S. 63–80.

53 Die Liberalen haben in den meisten deutschen Ländern auch Diäten durchgesetzt – ein wichtiger Punkt im Zuge der Demokratisierung der Parlamente im Sinne eines „bürgerlich freien Staatslebens", siehe *Christian Jansen 1999:* Selbstbewußtsein oder gefügiges Parlament? Abgeordnetendiäten und Berufspolitiker in den deutschen Staaten des 19. Jahrhunderts. In: Geschichte und Gesellschaft 25: 33–65.

54 *Paul Nolte 1990:* Staatsbildung als Gesellschaftsreform, a. a. O., S. 79–107.

Hardenberg bekleidete bis zu seinem Tode (1822) das wichtige Staatskanzleramt, das von Historikern als „Brain Trust" der Reformen[55] beschrieben wird, aber nach Hardenberg nicht mehr besetzt wurde; so blieb es in Preußen bis zur Ernennung Bismarcks. Der König wollte keiner geschlossenen Einheit der Regierung gegenübertreten, sondern nur einzelnen Ministern[56]. So blieben denn die Minister in Preußen weiterhin formell „Diener des Königs" und kam eine moderne Kabinettsregierung auch in Preußen nicht zustande. Die oberste Staatsleitung lag weiterhin beim Monarchen, „der in Preußen niemals aufgehört hat, selbst zu regieren"[57]. Das „monarchische Prinzip" der Deutschen Bundesakte von 1815 und der Wiener Schlußakte von 1820 brachten diesen Sachverhalt auf eine relativ präzise Rechtsformel, die

---

55 *Hans-Ulrich Wehler 1987:* Deutsche Gesellschaftsgeschichte, Bd. 1, a. a. O., S. 402; die Bedeutung des Freiherrn Karl vom und zum Stein sei bisher maßlos überschätzt worden, so Wehler, dieser besaß z. T. „abstrus-reaktionäre Anschauungen", aber mit dem altständisch-romantisierend denkenden, zeitweilig frühliberal gefärbten, reformkonservativen Beamten konnte sich die große Mehrheit der älteren Historikergeneration identifizieren; das Zentrum der Reformen bzw. der „defensiven Modernisierung" in Preußen war jedoch das Büro des Staatskanzlers Hardenberg, der es verstanden habe, einen kleinen, aber hochkompetenten, absolut loyalen „Brain Trust" von hochkarätigen Experten zusammenzustellen und Aufgaben zu delegieren; er besaß Menschenkenntnis und erkannte die Grenzen der Machbarkeiten durch Kompromisse. Vgl. *Thomas Stamm-Kuhlmann 1997:* „Man vertraue doch der Administration!" Staatsverständnis und Regierungskunst des preußischen Staatskanzlers Karl August Hardenberg. In: Historische Zeitschrift 264: 613–654. „Daß die Verfassung zu Hardenbergs Lebzeiten nicht mehr zustandekam, ist – auf der Ebene der Personen – in erster Linie dem König zuzuschreiben, der sie nicht wollte, da er es als seinen Stolz betrachtete, die oberste Gewalt im Staat ungeteilt zu erhalten und zu vererben. Immer noch ist frappierend, wie sehr in der ‚gesellschaftsgeschichtlichen' Diskussion über den preußischen Absolutismus der Wille des absolutistischen Königs einfach nicht in Rechnung gezogen wird, wie sehr ständig über die Absichten aller möglichen Reformer, niemals aber über die Absichten des Herrschers spekuliert wird" (S. 643).

56 *Otto Hinze 1970:* Die Entstehung der modernen Staatsministerien. In: Ders., Staat und Verfassung, a. a. O., S. 313; siehe auch *Otto Hintze 1967:* Das preußische Staatsministerium im 19. Jahrhundert. In: Ders., Regierung und Verwaltung, a. a. O., S. 535: „Für den selbstregierenden Monarchen aber war das Bedürfnis nach solidarischer Einheit der Ministerien nicht vorhanden; im Gegenteil: die voneinander getrennten Ämter ließen sich leichter vom Kabinett aus beherrschen und leiten. Der Mangel einer organischen Einheit der Ministerialinstanz ist überall eine Begleiterscheinung des autokratischen Absolutismus."

57 *Otto Hintze 1970:* Die Entstehung der modernen Staatsministerien, a. a. O., S. 316; hier auch zum Unterschied zwischen einer monarchisch-konstitutionellen und einer parlamentarischen Regierungsweise: „Der parlamentarischen Regierungsweise entspricht das festgeschlossene, solidarische, unter der Führung eines Premierministers stehende Kabinett, der monarchisch-konstitutionellen Regierungsweise mit ihrem starken Rest von persönlichem Regiment des Monarchen entspricht eine Ministerkonferenz, deren eigentliche Bedeutung nicht in den kollegialischen Beschlüssen, sondern in den mannigfachen Beziehungen zu der Person des Monarchen und in dem Maß von

nach Gerhard Oestreich die deutsche Verfassungswirklichkeit und -theorie sogar bis 1918 beherrscht habe[58]. Trotz aller späteren Regelungen wurde aus dem „monarchischen Prinzip" eine grundsätzliche, verfassungsrechtliche Zuständigkeitsvermutung für die Krone gefolgert *(praesumtio regis)* bzw. eine „verfassungstheoretische Klassifizierung der Parlamente als Hilfs- oder Sekundärorgane der Staatsgewalt" abgeleitet[59].

Da es in Preußen bis 1848 zu keiner exakten, verfassungsrechtlichen Beschreibung der Staatsorganisation kam – im Verbund mit Österreich –, konnte das „monarchische Prinzip" wieder zur Geltung kommen, aber nicht mehr im autokratischen Sinne des 18. Jahrhunderts, sondern eben „verbürokratisiert". Mit der Einführung der Ministerien war auch in Preußen der alte monarchische Absolutismus gebrochen. Der Minister wurde nicht nur formell, sondern auch real zum Leiter einer obersten Staatsbehörde; er blieb trotz der Abhängigkeit vom Monarchen für seine Amtsführung verantwortlich. Statt einer Volksvertretung wurde nun aber der „Staatsrat" wiederbelebt, eine Art „Beamtenparlament"[60], denn es durften dem

---

Einfluß besteht, den einzelne Mitglieder in dieser Hinsicht ausüben; nach außen freilich und namentlich der Volksvertretung gegenüber erscheint das Ministerium als eine Einheit, als der Gesamtvertreter der Regierungspolitik. ... Ähnlich wie in Preußen ist auch die Entwicklung in den meisten anderen größeren Bundesstaaten verlaufen" (S. 316 f.).

58 *Gerhard Oestreich 1957:* Monarchisches Prinzip. In: Ernst Fraenkel/Karl Dietrich Bracher (Hrsg.), Staat und Politik. Frankfurt a. M.: Fischer, S. 199–202; *Ernst-Wolfgang Böckenförde 1976:* Der deutsche Typ der konstitutionellen Monarchie. In: Ders., Staat, Gesellschaft, Freiheit. Frankfurt a. M.: Suhrkamp, S. 112–145; siehe auch *Rainer Wahl 1987:* Die Entwicklung des deutschen Verfassungsstaates bis 1866. In: Joseph Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. 1, Heidelberg: C. F. Müller, S. 3–34.

59 *Jörg-Detlef Kühne 1989:* Volksvertretungen im monarchischen Konstitutionalismus (1814–1918). In: Hans-Peter Schneider/Wolfgang Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, a. a. O., S. 49–101, hier S. 51 f.

60 *Otto Hintze 1970:* Der österreichische und der preußische Beamtenstaat im 17. und 18. Jahrhundert. In: Staat und Verfassung, a. a. O., S. 345 f. zum Staatsrat, der auch in Österreich keine eigentliche Behörde war, keine Exekutivbefugnisse besitzt. „Er ist eine beratende und begutachtende Behörde für die innere Verwaltung und Gesetzgebung, ein Areopag von Sachverständigen, eine Art von Beamtenparlament. Hier sollten die Reformpläne erwogen und abgeklärt werden, ehe sie der absolute Wille als Gesetz verkündete. ... Der österreichische Absolutismus ist früher als der preußische in das bürokratische Regierungssystem eingemündet" (S. 345); siehe auch *Otto Hintze 1967:* Das preußische Staatsministerium im 19. Jahrhundert. In: Regierung und Verwaltung, a. a. O., S. 552 zur Einrichtung des Staatsrats in Preußen (1817): Er ist eine höchste, beratende Behörde, hat durchaus keinen Anteil an der Verwaltung. Der Mittelpunkt der Organisation lag damals noch beim Staatskanzler. Die Minister berichten an das Kabinett des Königs, die Berichte werden aber sogleich dem Staatskanzler zugeschickt und gingen dann auf Anordnung des Königs an den Staatsrat; siehe auch *Reinhart Koselleck 1981:* Preußen zwischen Reform und Revolution, a. a. O., S. 266 f. zum Staatsrat als „Abschluß der inneradministrativen Konstitutionalisierung".

„Staatsrat" nur beamtete Staatsbürger angehören; der König ernannte dessen Mitglieder: Leitende Beamte, oberste Richter, hohe Militärs (und den Kronprinzen), die im Auftrag des Königs Gesetzentwürfe zu beraten hatten. *Damit repräsentiert das Preußen der 1. Hälfte des 19. Jahrhunderts den geradezu reinsten Typus eines autoritären Verwaltungsstaates, in welchem sich die Verwaltung selbst programmiert.* „Seit 1823 wurde in Preußen nicht mehr regiert, sondern nur noch administriert."[61] Gleichzeitig blieben die Engpässe in der Leistungsfähigkeit des Staates auf der Ebene der Staatsleitung erhalten. Als sich die preußischen Staatsminister 1848 für eine parlamentarische Verantwortung aussprachen, soll der König geantwortet haben, so regiere man „mit dem geistesschwachen Kaiser Ferdinand" (in Wien), nicht aber in Preußen[62]. Damit war die Frage nach einer parlamentarischen Regierung oder einer monarchischen Regierung entschieden. In Preußen und später auch im kaiserlichen Deutschland ist die Fortentwicklung der Staatsleitung zur „parlamentarischen Regierungsweise" bis 1918 nicht gelungen[63], ebensowenig wie in der Habsburgermonarchie[64]. Nicht zuletzt aus diesem Grunde wird

61 *Fritz Hartung 1981:* Zur Geschichte der preußischen Verwaltung im 19. und 20. Jahrhundert. In: Otto Büsch/Wolfgang Neugebauer (Hrsg.), Moderne Preußische Geschichte 1648–1947. Berlin/New York: Walter de Gruyter, S. 701. Charakteristisch sei auch für Preußen das „Vorherrschen einer geistlosen Routine" gewesen, selbst auf dem Gebiet der Wirtschaftspolitik ließ die Leistungsfähigkeit deutlich nach: „Es geht auch so", soll das boshafte Wort eines Referendars zu Beginn der 1840er Jahre gelautet haben.

62 *Otto Hintze 1967:* Das preußische Staatsministerium im 19. Jahrhundert. In: Regierung und Verwaltung, a. a. O., S. 585, andere „geistesschwache" Herrscher werden im Text genannt.

63 *Klaus von Beyme 1970:* Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa. München: Piper, S. 248 ff.; *Jörg-Detlef Kühne 1989:* Volksvertretungen im monarchischen Konstitutionalismus (1814–1918). In: Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, a. a. O., S. 49–101; *Konrad von Zwehl 1983:* Zum Verhältnis von Regierung und Reichstag im Kaiserreich (1871–1918). In: Gerhard A. Ritter (Hrsg.), Regierung, Bürokratie und Parlament in Preußen und Deutschland von 1848 bis zur Gegenwart. Düsseldorf: Droste Verlag, S. 90–116; *Hans-Jürgen Puhle 1973:* Parlament, Parteien und Interessenverbände 1890–1914. In: Michael Stürmer (Hrsg.), Das kaiserliche Deutschland. Darmstadt: Wiss. Buchsellschaft, S. 340–377; *Hagen Schulze 1982:* Preußen und das Reich. In: H.-D. Loock/H. Schulze (Hrsg.), Parlamentarismus und Demokratie im Europa des 19. Jahrhunderts. München: C. H. Beck, S. 156–172.

64 *Walter Goldinger 1975:* Die Zentralverwaltung in Cisleithanien. In: Die Habsburgermonarchie 1848–1918, hrsg. v. Adam Wandruszka/Peter Urbanitsch. Wien: Verlag der österreichischen Akademie der Wissenschaften, Bd. II, S. 100–189; die Monarchie sei auch nach 1867 „ein Obrigkeitsstaat geblieben", der Kaiser fühlte sich nicht als konstitutioneller Regent, sondern sei ganz im Sinne des monarchischen Prinzips ein Autokrat geblieben, besaß die Kommandogewalt über die Armee, oberste Leitungsgewalt über die gesamte Bürokratie, Verkörperung der Staatseinheit usw. Siehe auch *Bruno Schimetschek 1984:* Der österreichische Beamte, a. a. O., S. 170, Kaiser Franz Joseph sei „seinem Wesen nach immer ein Autokrat geblieben"; die politischen Parteien waren durch erbitterte Feindschaften kaum koalitionsfähig, keine Partei wäre stark genug gewesen, eine

für Deutschland ein Modernisierungsrückstand des politischen Systems beklagt[65] – etwa im Vergleich zur raschen Modernisierung auf den Gebieten der Wirtschaft, Wissenschaft, Kunst und Bildung – und können zahlreiche Entwicklungsprobleme aus diesem Umstand heraus erklärt werden: der Fortbestand des Militarismus sowie das Fehlen einer „echten" liberalen Kultur[66].

Nach der deutschen Reichsverfassung 1871 wurde der preußische König zugleich deutscher Kaiser, der preußische Ministerpräsident in Personalunion deutscher Reichskanzler. Wie im Königreich Preußen blieb das Oberkommando über die Streitkräfte, die Kompetenz zur Leitung der Außenpolitik (Diplomatie) sowie letztlich auch die Regierungsgewalt im Inneren in der Hand des Monarchen. Der Kaiser ernannte den Kanzler, die Staatssekretäre (des Reiches) sowie für Preußen die Minister, und konnte bereits über diese Personalentscheidungen die Richtung der Politik maßgeblich bestimmen. Während der Bismarck-Zeit fielen die weitreichenden Kompetenzen des Monarchen wenig ins Gewicht, weil sie im wesentlichen vom Kanzler ausgefüllt wurden und zwischen Kaiser und Kanzler weitgehende Übereinstimmung bestand. Wie immer man über die Inhalte der Politik in diesen Jahrzehnten denken mag, an den hervorragenden Leadership-Qualitäten Bismarcks besteht wenig Zweifel[67].

Regierung zu tragen, der Kaiser ernannte „Beamtenkabinette". Siehe auch *Ernst Hanisch 1986:* Beobachtungen zur Geschichte der österreichischen Bürokratie. In: Zeitgeschichte 14: 1–18. „Der obrigkeitsstaatliche Charakter der Monarchie blieb bis 1918 erhalten" (S. 10), und diese obrigkeitsstaatlich autoritäre Verfaßtheit habe auch die Zeit der Ersten Republik geprägt, so Hanisch S. 14 f.

65 *Hans-Ulrich Wehler 1988:* Das Deutsche Kaiserreich 1871–1918. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, 6. Aufl., S. 238 mit einer Erklärung für die „Anfälligkeit für autoritäre Politik" usw.; siehe auch *Hans-Jürgen Puhle 1980:* Preußen: Entwicklung und Fehlentwicklung. In: Hans-Jürgen Puhle/Hans-Ulrich Wehler (Hrsg.), Preußen im Rückblick. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, S. 11–42, konstatiert drei „Rückständigkeiten": verspätete Industrialisierung, verspätete Nationalstaatsbildung und fehlende Parlamentarisierung, S. 37.

66 *Ralf Dahrendorf 1971:* Gesellschaft und Demokratie in Deutschland. München: dtv, das kaiserliche Deutschland sei ein „autoritärer Staat", aber trotzdem kein Willkürregime gewesen, seine Träger herrschten nicht mit Terror, sondern mit jener Mischung von Strenge und Wohlwollen, die die Gesellschaft insgesamt, die Familie im besonderen, gekennzeichnet habe. „Autoritär ist also eine Politik, die sich nicht ausschließlich der ‚Repression' bedient, sondern gleichzeitig um die Wohlfahrt der Bürger besorgt ist. … Der Staat bedarf der Beteiligung der Betroffenen nicht. Der kaiserliche Reichstag mit seiner eigentümlichen Mischung von Rechten (in Budgetfragen) und Rechtlosigkeiten (in Fragen der personellen Zusammensetzung des Ministeriums) markiert schon den äußersten Punkt, bis zu dem autoritäre Herrschaft gehen kann, ohne ihre Grundlage in Frage zu stellen. Die Vielen dürfen innerhalb gewisser Grenzen reden, auch Wünsche äußern, aber das Handeln bleibt den wenigen, dazu Berufenen überlassen" (S. 69).

67 Nach dem preußischen Sieg 1866 bei Königgrätz über die österreichischen Truppen wollten der Monarch und führende Militärs die Fortsetzung des Krieges, der mit einem Triumphzug in Wien hätte enden sollen. „In geradezu erbitterten Zusammenstößen mit dem Monarchen gelang es Bis-

Nach der Machtübernahme durch den jungen Kaiser Wilhelm II. bekam jedoch auch der allmächtig scheinende Kanzler die Konsequenzen des „monarchischen Prinzips" zu spüren[68]: Er wurde nach den ersten Konflikten mit dem Kaiser schlicht und einfach entlassen – zu seiner eigenen Verwunderung. Für das Ende der Sozialistengesetze und manch andere Maßnahmen war das zwar ein Segen, aber daß der Moanrch sich einbildete, er könne sein eigener Kanzler sein, wurde in den 1890er Jahren zu einem besonderen Problem, denn der persönliche Charakter des Monarchen erwies sich für eine *staatsleitende Funktion* als wenig geeignet: „Was man dem Kaiser schon bald nach seinem Regierungsantritt zum Vorwurf machte, war nicht das institutionalisierte ‚persönliche Regiment', sondern die improvisierte Selbstregierung, ein Regime, das sich in willkürlichen, gelegentlichen, fast zufällig zu nennenden Eingriffen in den normalen Gang der Regierungstätigkeit dokumentierte. Allerdings wirkten diese Eingriffe, eben wegen ihres unberechenbaren, überfallartigen Charakters, als eine um so stärkere Störung des Amtsbetriebes und oft als eine verletzende Herausforderung der Öffentlichkeit."[69]

Die verbalen Eskapaden des Kaisers richteten in der Innen- und Außenpolitik schweren Schaden an, zuletzt durch die sog. Daily-Telegraph-Affäre (1908), welche die Beziehungen zwischen Deutschland und England empfindlich störten. Nach diesem Ereignis verfiel der Kaiser angeblich in „nervöse Depressionen" und zog sich aus der Tagespolitik weitgehend zurück. Zu dieser Zeit war aber das Image des „persönlichen Regiments" des Kaisers bereits so weit verfestigt, daß niemand mehr daran zweifeln mochte, und so schlug damit die Stunde der persönlichen Kabinette des Kaisers, also der „Kabinettsregierung" (des Zivilkabinetts, des Militär- und Marinekabinetts)[70]. Im Juli 1914 sollte dieses institutionelle Arrangement oder

---

marck unter höchster Nervenbelastung, diese Rache- und Strafaktion zu verhindern", so *Hans-Ulrich Wehler 1995:* Deutsche Gesellschaftsgeschichte, Bd. 3, a. a. O., S. 295 – eine Glanzleistung Bismarcks, denn nur diese Entscheidung ermöglichte später das Bündnis mit Österreich.

68 *Otto Hintze 1970:* Das monarchische Prinzip und die konstitutionelle Verfassung. In: Staat und Verfassung, a. a. O., S. 359–389: Das „persönliche Regiment" Kaiser Wilhelms II. war natürlich eine Folge des „monarchischen Prinzips", was aber Hintze aus seiner Betrachtung ausklammert.

69 *Ernst Rudolf Huber 1972:* Das persönliche Regiment Wilhelms II. In: Ernst-Wolfgang Böckenförde unter Mitarbeit von Rainer Wahl (Hrsg.), Moderne deutsche Verfassungsgeschichte (1815–1918). Köln: Kiepenheuer & Witsch, S. 282–310, hier S. 290. Huber bestreitet trotzdem, daß es ein „persönliches Regiment" gegeben habe, die These vom persönlichen Regiment sei vielmehr eine „Kampfparole der Opposition" gewesen, außerdem „lag es nicht am ‚System', sondern es lag an der Schwäche des amtierenden Kanzlers, wenn Ende Juli 1914 militärische und nicht politische Rücksichten den Ausschlag gegeben haben sollten" (S. 305). Dem kann man schwerlich zustimmen.

70 *Hans-Ulrich Wehler 1995:* Deutsche Gesellschaftsgeschichte, Bd. 3, a. a. O., S. 856 f.; die „Kabinette" gewannen unter Wilhelm II. an Einfluß, obwohl sich von ihnen weder in der preußischen noch in der Reichsverfassung ein Wort fand, wirkten als „Stützpfeiler der fürstlichen Macht", standen im „Mittelpunkt eines informellen Kommunikationssystems, das zahlreiche Einflußkanäle

dieses „System" der Staatsleitung die schwerwiegendsten Folgen haben: Die Verbindung ziviler und militärischer Staatsleitung war formell nur beim Kaiser angesiedelt, nicht einmal der Kanzler besaß dafür verfassungsmäßige Kompetenzen – ganz abgesehen davon, daß der Kanzler Bethmann Hollweg offenbar ebenfalls nicht das Politikerformat aufwies, das die Lücke hätte füllen können. Persönliches Versagen von Kaiser und Kanzler sowie unkoordinierte Entscheidungsinstanzen verliehen nun aber der Obersten Heeresleitung diejenige Unabhängigkeit und Selbständigkeit, die sie sich so sehr gewünscht hatte und während des Weltkrieges in eine Art Militärdiktatur einmündete. Der „Staatsleitung als Institution" ist es nicht gelungen, das Militär[71] unter zivile Kontrolle zu bringen – folglich die schweren Defizite im Bereich dessen, was wir oben die „Interpretation der Interessen der Staatssicherheit" genannt haben[72]. Das katastrophale Ende des Krieges ist bekannt, ebenso das fatale Vermächtnis dieses Endes für die junge Republik, die dann endlich die Parlamentarisierung der Staatsleitung durchführte.

---

eröffnete", wurden Teil einer „Polykratie" etc., so Wehler auch S. 1016. – Siehe auch *Fritz Hartung 1972:* Die Regierung der Kabinette im 1. Weltkrieg. In: Ernst-Wolfgang Böckenförde (Hrsg.), Moderne deutsche Verfassungsgeschichte, a. a. O., S. 311–322: „In die Lücke, die durch das Versagen des Kanzlers und die freiwillige Zurückhaltung des Kaisers entstand, traten die Kabinette" (S. 312).

71 *Samuel E. Finer 1962:* Man on the Horseback. – The Role of the Military in Politics. London: Pall Mall Press, S. 25 f., das deutsche Militär habe – wie auch in Japan – trotz hoher „Professionalisierung" eine zivile Führung nie wirklich akzeptiert, so Finer gegen Huntington. Das Problem lag aber weniger beim Militär selbst, sondern bei dem, was wir hier die „Institutionalisierung der Staatsleitung" nennen.

72 Katastrophal im wahrsten Sinn des Wortes auch die Entwicklung zum „Führerprinzip" im Faschismus und damit die Bedingung für diktatorische Vollmachten für Hitler nach der Machtergreifung; der Faktor „Person Hitler" wird oft unterschätzt, so z. B. wenn es um die Erklärung für den Befehl zum Angriff auf Rußland geht – eine Folge des Fixierung Hitlers auf die Umsetzung seiner Lebensraum-Ideologie, oder um die praktische Durchführung der sog. „Endlösung der Judenfrage" in Gestalt des Holocaust – all dies ist nicht einmal aus den NS-Doktrinen direkt abzuleiten, siehe dazu *Heinrich August Winkler 1978:* Die „neue Linke" und der Faschismus: Zur Kritik neomarxistischer Theorien über den Nationalsozialismus. In: Ders., Revolution, Staat, Faschismus. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, S. 94; vgl. *Uta Gerhardt 1993:* Charisma und Ohnmacht. – Bemerkungen zur These der Verwilderung der Herrschaft als Dynamik der Barbarei. In: Max Miller/Hans-Georg Soeffner (Hrsg.), Modernität und Barbarei. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 175–194, hier insbes. mit Bezügen zu Max Weber und Talcott Parsons Theorie charismatischer Herrschaft in ihrer Relevanz für die Erklärung des „Führerprinzips" und den daraus resultierenden Konsequenzen nationalsozialistischer Herrschaft.

7.2 Die Entwicklung zum modernen Parlamentarismus

Die Frage, ob es in den deutschen Landen eine historische *Kontinuität* von der Ständeorganisation zum modernen Parlamentarismus gegeben habe oder nicht, ist nach wie vor umstritten[73]. Meine Beschäftigung mit dieser Frage kommt zu dem Ergebnis, daß nur sehr wenig für die Kontinuitätsthese spricht[74]. Die Stände haben ja ganz generell die Modernisierung des Staates eher blockiert als gefördert, wie man gerade am Beispiel Österreich aus der Geschichte entnehmen kann. Bestenfalls hat es so etwas wie eine gewisse Tradition der Idee der „Volksrepräsentation" gegeben sowie daß diese Repräsentation einmal das Steuerbewilligungsrecht besessen habe. Beides ist zwar historisch falsch – die Stände haben niemals das „Volk" repräsentiert, sondern sich selbst; sie haben Gelder bewilligt, aber nie Steuern, jedenfalls nicht freiwillig –, aber Ideen haben ihre eigene Geschichte und können sich daher auch relativ unabhängig von der realen Institutionengeschichte fortentwickeln[75].

Eine durchgängige historische Kontinuität vom vorstaatlichen, vormodernen Parlament zum modernen Parlamentarismus gab es nur in England. Zur Geschichte des Parlamentarismus in England gibt es sehr viel Literatur, die wir hier auch nicht annähernd diskutieren kön-

---

73 Siehe die Beiträge in *Heinz Rausch 1974 (Hrsg.):* Die geschichtlichen Grundlagen der modernen Volksvertretung. – Die Entwicklung von den mittelalterlichen Korporationen zu den modernen Parlamenten, Bd. 2: Reichsstände und Landstände. Darmstadt: Wiss. Buchgesell.; *Heinz Rausch 1980 (Hrsg.):* Die geschichtlichen Grundlagen der modernen Volksvertretung, Bd. 1: Allgemeine Fragen und europäischer Überblick. Darmstadt: Wiss. Buchgesellschaft; *Karl Bosl 1977 (Hrsg.):* Der moderne Parlamentarismus und seine Grundlagen in der ständischen Repräsentation. Berlin: Duncker & Humblot; *Dietrich Gerhard 1974 (Hrsg.):* Ständische Vertretungen in Europa im 17. und 18. Jahrhundert. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht; *Gerhard Oestreich 1967:* Ständetum und Staatsbildung in Deutschland. In: Der Staat 6: 61–73.

74 *Hannes Wimmer 1996:* Evolution der Politik, a. a. O., S. 346 ff.; siehe auch *Klaus v. Beyme 1970:* Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa. München: Piper, S. 49: „Von den konservativen Gegnern der parlamentarischen Regierung wurde diese Regierungsform als eine Besonderheit der englischen Entwicklung hingestellt, die von keinem Lande des Kontinents nachgeahmt werden konnte. An dieser These war etwas Richtiges, soweit es die historische Entwicklung betraf, denn England war das einzige Land der Welt, das die parlamentarische Regierung ohne wesentlichen Bruch der Kontinuität in der Verfassungsentwicklung aus dem ständischen System seit dem Spätmittelalter entwickelte."

75 *Hasso Hofmann 1974:* Repräsentation. Berlin: Duncker & Humblot; *Adalbert Podlech 1984:* Repräsentation. In: Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 5, S. 509–547; *Hasso Hofmann 1988:* Der spätmittelalterliche Rechtsbegriff der Repräsentation in Reich und Kirche. In: Der Staat 27: 523–545; *Helmut G. Walther 1990:* Die Gegner Ockhams: Zur Korporationslehre der mittelalterlichen Legisten. In: Gerhard Göhler/Kurt Lenk/Herfried Münkler/Manfred Walther (Hrsg.), Politische Institutionen im gesellschaftlichen Wandel. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 113–139.

nen. Es sei daher gestattet, nur die wichtigsten Entwicklungsstadien anzugeben und dann zur Frage der Staatsleitung in unserem Gegenwartsstaat zurückzukehren.

Entwicklungsstadien des englischen Parlamentarismus:

- Vom „Parlament als Ereignis“ zum „Parlament als Institution“[76]: Die englischen „Parliaments“ waren bis 1688/89 im wesentlichen zeitlich befristete Ereignisse – ähnlich den Ständeversammlungen auf dem Kontinent, aber schon früh als Zwei-Kammern-System (House of Lords, House of Commons) organisiert, nicht als Drei-Kurien-System[77]; ein „Parliament“ beriefen die Könige im wesentlichen nur dann ein, wenn sie Geld brauchten. Kamen die Könige mit ihren Finanzen zurecht, gab es auch kein „Parliament“ – zur Zeit der Stuarts manchmal ein ganzes Jahrzehnt nicht. „Parliament“ bezeichnet also nur die vom König einberufene *Versammlung*, die über Geldforderungen berät, keine auf Dauer gesetzte, zeitlich unbefristete *Institution*.
- Die klassische Zeit der Parlamentssouveränität (im 18. Jahrhundert) und die Entstehung einer parlamentarischen Opposition[78]: Nach der Glorious Revolution (1688/89) beansprucht das Parlament die Hoheit über das Steuer- und Budgetrecht. Damit muß es zumindest *jährlich* einberufen werden. Darüber hinaus pocht das Parlament zusehends auf den Grundsatz, alle Rechtsänderungen betreffend „Life, Liberty and Estate“ bedürften der Zustimmung des Parlaments. Es beansprucht somit die Kompetenz zur

---

76 *Kenneth Mackenzie 1963:* The English Parliament. Baltimore/Maryland: Penguin Books; *Helen Maud Cam 1980:* Theorie und Praxis der Repräsentation im mittelalterlichen England. In: Heinz Rausch (Hrsg.), S. 325–345; *Michael A. R. Graves 1990:* Early Tudor Parliaments 1485–1558. London/New York: Longman; *Michael A. R. Graves 1987:* Elizabethan Parliaments 1559–1601. London/New York: Longman; *G. R. Elton 1987:* The Parliaments of England 1559–1581. Cambridge u. a.: Cambridge Univ. Press; *Jennifer Loach 1991:* Parliaments under the Tudors. Oxford: Clarendon Press.

77 *Otto Hintze 1970:* Typologie der ständischen Verfassungen des Abendlandes. In: Ders., Staat und Verfassung, a. a. O., S. 120–139.

78 *Kurt Kluxen 1983:* Geschichte und Problematik des Parlamentarismus. Frankfurt a. M.: Suhrkamp; *B. W. Hill 1985:* British Parliamentary Parties 1742–1832. From the Fall of Walpole to the First Reform Act. London: George Allen Unwin; *Ingeborg Bode 1962:* Ursprung und Begriff der parlamentarischen Opposition. Stuttgart: Gustav Fischer; *Wolfgang Jäger 1978:* Opposition. In: Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 4, S. 469–517; *Kurt Kluxen 1956:* Das Problem der politischen Opposition. – Entwicklung und Wesen der englischen Zweiparteienpolitik im 18. Jahrhundert. Freiburg/München: Karl Alber; *Kurt Kluxen 1967:* Die geistesgeschichtlichen Grundlagen des englischen Parlamentarismus. In: Ders. (Hrsg.), Parlamentarismus. Köln/Berlin: Kiepenheuer & Witsch, S. 91–98.

Gesetzgebung. Gleichzeitig mangelt es aber insbesondere dem House of Commons an innerer Einheit, jedes Zustandekommen von Mehrheiten wird zum Problem. Die königliche Regierung greift zu „korrupten" Praktiken der Mehrheitsbeschaffung (Stimmenkauf, Bestechung, Versprechungen von Sinekuren usw.) und wird deshalb von den Zeitungen heftig attackiert. Aus der Verbindung von Gegnern der Regierungspolitik im Parlament mit der kritischen Öffentlichkeit entsteht die „Opposition" als Dauerphänomen; die Formel „Ihrer Majestät loyale Opposition" besagt aber, daß sich die „Opposition" nicht gegen die Dynastie richtet und auch keine Systemveränderung anstrebt.

- Die Entstehung der parlamentarischen Regierungsweise, die Herauslösung des Regierungskabinetts aus dem Machtbereich der Krone und ihre Integration ins Parlament[79]: Anders als auf dem europäischen Kontinent haben die Könige Englands im 18. Jahrhundert kaum selbst regiert, d. h., die Krone beschränkte sich die meiste Zeit auf die Einsetzung „ihrer" Regierung. Mit zunehmender Gesetzgebungsaktivität verschärfte sich jedoch das Problem der Mehrheitsverhältnisse, die korrupten Praktiken des 18. Jahrhunderts wurden immer weniger durchführbar, zumal sich das Parlament für Journalisten geöffnet hatte, also eine direkte Verbindung bestand zwischen Parlamentsöffentlichkeit und „bürgerlicher" Öffentlichkeit. Deshalb wuchs die Überzeugung, der Premierminister und die anderen Mitglieder der Regierung müßten Teil des Parlaments sein, d. h. des House of Commons, damit sie die Abgeordneten dauerhaft und nachhaltig beeinflussen können.
- Die Demokratisierung des Parlaments (ab 1832) und die Beherrschung des Parlaments durch die Regierung(smehrheit), das Westminster-Modell[80]: Parallel zur Ausdehnung des Wahlrechts entstehen um die Mitte des 19. Jahrhunderts politische Parteien, die nun im Parlament die „Fraktionen" bilden. Durch das Mehrheitswahlrecht verfügt die jeweils siegreiche Partei im Parlament über eine satte Mehrheit, gleichzeitig „diszipliniert" die Regierung die Hinterbänkler ihrer Fraktion, mit anderen Worten: die Regierung „beherrscht" die Parlamentsmehrheit und damit das Parlament.

---

79 *Klaus von Beyme 1970:* Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa. München: Piper; *Klaus von Beyme 1967:* Der Begriff der parlamentarischen Regierung. In: Kurt Kluxen (Hrsg.), Parlamentarismus. Köln/Berlin: Kiepenheuer & Witsch, S. 188–195; *Kurt Kluxen 1967:* Die Umformung des parlamentarischen Regierungssystems in Großbritannien beim Übergang zur Massendemokratie. In: Ders. (Hrsg.), Parlamentarismus, a. a. O., S. 112–137.

80 *D. G. Wright 1970:* Democracy and Reform 1815–1885. London: Longman; *Adolf M. Birke 1982:* England. In: H.-D. Loock/H. Schulze (Hrsg.), Parlamentarismus und Demokratie im Europa des 19. Jahrhunderts. München: C. H. Beck, S. 21–32; zu den Merkmalen des „Westminster-Modells" siehe insbesondere *Arend Lijphart 1984:* Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries. New Haven/London: Yale Univ. Press.

- Der Beginn der „Emanzipation" des Parlaments von der Regierung und die Bildung eines an den Ministerien orientierten Ausschußwesens (seit 1979)[81].

Parlament und Regierung als Staatsleitung

Die Einbeziehung des Parlaments in den Funktionskreis der „Staatsleitung" wird manche Politologen und vor allem Staatsrechtler in Erstaunen versetzen. Nach Auffassung der Staatsrechtslehre wäre die Staatsleitung wohl *die* zentrale Aufgabe der *Regierung*, nicht des Parlaments. Schließlich sind die Minister die Chefs der Ministerien, obliegt es der Regierung als Kollektivorgan, die verschiedenen „Policies" zu koordinieren (in Österreich die Funktion des Bundeskanzlers) und ist nicht die Rolle des Bundeskanzlers über die Kompetenz zur Bestimmung der „Grundlinien der Regierungspolitik" (BRD) definiert?

Die Politikwissenschaft hat einen Begriff der „Staatsleitung" kaum benötigt, weil dafür der Begriff der „politischen Führung" (Leadership) stand und dieser überdies den Vorzug hatte, nicht „etatistisch" verkürzt, sondern sehr viel breiter angelegt zu sein, etwa die politischen Parteien und Verbände einbezieht – wie auch Funktionen der „Selbstinszenierung der Politik", die in einer Demokratie im „Zeitalter der Massenmedien" ebenfalls wichtig sei und mit „Staatsleitung" wenig bis gar nichts zu tun habe. Den Parlamenten komme überdies ganz andere Funktionen zu, etwa die Repräsentations- und Gesetzgebungsfunktion, der Herstellung von Öffentlichkeit usw., nicht aber die Staatsleitung, wofür das Parlament ein viel zu großes und intern gespaltenes Kollektivorgan sei, als daß es dafür in Frage käme.

Haben wir es mit konträren theoretischen Positionen zu tun, die ein unterschiedliches Verständnis von „Parlamentarismus" implizieren? Mein Eindruck ist, daß hier in der Tat zwei unterschiedliche Perspektiven durcheinanderlaufen, die man analytisch auseinanderhalten sollte, nämlich eine demokratietheoretische und eine staatstheoretische Perspektive. Die Einbeziehung des Parlaments in den Funktionskreis der Staatsleitung bezieht primär eine *staatstheoretische* Position. Wir könnten an dieser Stelle noch gar keine andere Position darstellen, weil wir die Sphären der politischen Öffentlichkeit, der Relevanz von Ideologien, der Parteien und Parteiensysteme, der Interessenvertretungen sowie der Interaktion dieser Bereiche bei der Abhaltung von Wahlen etc., nicht diskutiert haben und folglich eine demokratietheoretische

---

81 *Stuart A. Walkland 1981:* Das neue Ausschußsystem des britischen Unterhauses. In: ZParl. Heft 4/81, S. 463–473; *Philip Norton 1985:* Das neue Gesicht des Unterhauses. Herausforderungen von außen – Stärkung von innen. In: ZParl. Heft/4 85, S. 522–544; *Philip Norton 1990:* Parliament and Policy in Britain. The House of Commons as a Policy Influencer. In: Ders. (Hrsg.), Legislatures. Oxford u. a. : Oxford Univ. Press, S. 177–180; *Philip Norton 1993:* Does Parliament Matter? New York u. a.: Harvester/Wheatsheaf; *Thomas Saalfeld 1995:* On Dogs and Whips: Recorded Votes. In: H. Döring (Hrsg.), Parliaments and Majority Rule in Western Europe. Frankfurt/New York: Campus, S. 528–565.

Sicht nur im Vorgriff auf den folgenden 3. Teil entwickeln könnten. Daher mein Vorschlag – um es bildlich auszudrücken –, die beiden Scheinwerfer nicht gleichzeitig einzuschalten, sondern nacheinander.

Wir haben oben gesehen, daß das englische Parlament, die „Mutter aller Parlamente", zumindest bis zu den Reformen von 1832 keinesfalls als *demokratisches* Parlament verstanden werden kann. Dennoch hat dieses Parlament schon im 18. Jahrhundert beansprucht, jedes Gesetz beschließen zu können, das es zu beschließen für richtig befindet. Die süddeutschen Parlamente waren bis 1848 primär „Beirats-Parlamente" und hatten mit Demokratie ebenfalls noch wenig bis gar nichts zu tun[82]. Die Ausdehnung des Wahlrechts nach 1848 sowie die verfassungsrechtliche Etablierung von Parlamenten kann bestenfalls als *Beginn* des Demokratisierungsprozesses verstanden werden, dennoch waren die Parlamente keinesfalls irrelevant[83]. Der amerikanische Kongreß ist bis zum Bürgerkrieg in den 1860er Jahren schwerlich als ein demokratisches Parlament zu klassifizieren, solange es eben im Kongreß Abgeordnete gab, die für die Aufrechterhaltung der Sklaverei kämpften. Schließlich sind wir oben in manchen autoritären Systemen von Entwicklungsländern Parlamenten begegnet, deren Existenz ebenfalls nicht unwichtig war (wie auch im kaiserlichen Deutschland nicht), wenngleich sie in der Staatsleitung eine eher untergeordnete Rolle spielten. – Man kann also auch aus empirischen Gründen Parlamente nicht nur aus demokratietheoretischer Perspektive begreifen.

Bis 1918 stand die Staatsleitung unter dem Funktionsvorbehalt der Regierung[84]; auch die wichtigste Waffe des Parlaments gegen die Vormachtstellung der Regierung, nämlich das Budgetrecht, konnte dann nicht voll wirksam werden, wenn es um „staatsnotwendige" Ausgaben

---

82 *Manfred Botzenhart 1982:* Der süddeutsche Konstitutionalismus und die Revolution von 1848/49. In: Hans-Dietrich Loock/Hagen Schulze (Hrsg.), Parlamentarismus und Demokratie im Europa des 19. Jahrhunderts. München: Beck, S. 135–155: „Es gab im deutschen Frühkonstitutionalismus weder einen Parlamentarismus im heutigen Sinn des Wortes noch war er demokratisch" (S. 135). Dasselbe gilt noch viel mehr für die „Provinzialstände" Preußens vor 1848, vgl. *Herbert Obenaus 1984:* Anfänge des Parlamentarismus in Preußen bis 1848. Düsseldorf: Droste Verlag.

83 *Günther Grünthal 1982:* Parlamentarismus in Preußen 1848/49 – 1857/58. – Preußischer Konstitutionalismus – Parlament und Regierung in der Reaktionsära. Düsseldorf: Droste Verlag; *Hans-Ulrich Wehler 1995:* Deutsche Gesellschaftsgeschichte, Bd. 3, a. a. O., S. 460: „Obwohl parlamentarisches System und demokratische Politik an sich nichts miteinander zu tun haben und in der historischen Analyse über lange Zeiträume hinweg – wie auch die Geschichte von Westminster lehrt – auseinandergehalten werden müssen, war der Reichstag dank seinem Wahlrecht auch von Anfang an die Schwungkraft der Demokratisierungstendenzen des Zeitalters gekoppelt. Das eröffnete für die Innenpolitik im Prinzip vielfältige Chancen, die gerade deshalb von den Verfechtern des Status quo als tödliche Gefahr bekämpft wurden."

84 *Raban Graf von Westphalen 1996:* Parlamentsentwicklung in Deutschland: Von der konstitutionellen Repräsentation zur verantwortlichen Volksvertretung. In: Ders., Parlamentslehre, a. a. O., S. 26–80.

ging. Deshalb verstanden sich die Parlamente mehr als „Opposition" zur Regierung denn als Teil der Staatsleitung[85] – mit Folgewirkungen für die Verfassungen nach 1918 und für die Gewaltenteilungslehre bis heute! – Das hat sich aber seit der verfassungsrechtlichen Etablierung der „parlamentarischen Regierungsweise" – jedenfalls seit 1945 – grundlegend geändert: Die Regierung ist in ihrem Bestand vom Vertrauen der Parlamentsmehrheit abhängig, ja sie scheint überhaupt nicht viel mehr zu sein als ein „exekutiver Ausschuß" der Parlamentsmehrheit. Die Mitglieder der Regierung sind – in der Regel – zugleich Parlamentarier, also Mitglied des Parlaments. Da gegenwärtig kein wichtiges Projekt einer Regierung ohne Gesetzgebung zu realisieren ist und das Parlament über das Gesetzgebungsmonopol verfügt, kann die Regierung ohne Billigung der Parlamentsmehrheit fast nichts mehr tun – es sei denn, die Regierung zöge sich auf das „Administrieren des Bestandes" zurück. In den USA ist dies in Situationen eines „Deadlock" zwischen dem Präsidenten und dem Kongreß zeitweise der Fall.

In den präsidentiellen Systemen[86] finden wir noch den alten Gegensatz zwischen Regie-

---

85 *Klaus v. Beyme 1970:* Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa, a. a. O., S. 255 f. zur Theorie des „negativen Parlamentarismus" in der deutschen Kaiserzeit; vgl. *Wolfgang J. Mommsen 1993:* Das Ringen um den nationalen Staat. Berlin: Propyläen, S. 349: „Anstelle eines von Verantwortungsethik geprägten Klimas breitete sich bei den Parteien des Reichstages der Hang zu einer oberflächlichen Gesinnungspolitik aus, der es in erster Linie um den Beifall der jeweils eigenen Klientel zu tun war, während die Verantwortung für die Gesamtheit dahinter vielfach aus dem Auge verloren wurde", so der Autor zur „grundsätzlichen Trennwand zwischen Parlamentarier- und Ministerkarrieren" bzw. der fehlenden Berücksichtigung der Existenz der politischen Parteien in der Verfassung und in der offiziellen Staatsideologie. – In Österreich sollte der Reichsrat nach 1867 eine neue Integrationsebene darstellen, wenigstens für die „im Reichsrat vertretenen Königreiche und Länder", also für Cisleithanien, das Staatsgrundgesetz garantierte allen „Volksstämmen des Reiches" Gleichberechtigung, aber die Hoffnung auf „Integration" erfüllte sich nicht, siehe *Mathias Bernath 1982:* Die Habsburgermonarchie. In: Hans-Dietrich Loock/Hagen Schulze (Hrsg.), Parlamentarismus und Demokratie im Europa des 19. Jahrhunderts, a. a. O., S. 120–134; *Rainer Nick/Anton Pelinka 1984:* Parlamentarismus in Österreich. Wien/München: Jugend und Volk, S. 88: „Noch 1897 existierten im Abgeordnetenhaus 17 Klubs, die meisten davon national geprägt; von den insgesamt 425 Abgeordneten gehörten dem Klub der tschechischen Abgeordneten allein 60 Parlamentarier an, der damit die stärkste Fraktion bildete; auch der ‚Polenklub' hatte 59 Abgeordnete, während die ‚Christlichsoziale Vereinigung' Luegers nur 26, der ‚Sozialdemokratische Verband' nur 15 Abgeordnete umfaßte", so die Autoren, und deshalb ist es zwar richtig, darauf hinzuweisen, daß der immer häufigere Rückgriff auf den Notverordnungsparagraphen durch den Kaiser als „undemokratisch" zu qualifizieren ist, andererseits hatte der Kaiser wohl nicht ganz unrecht, wenn er im Hinblick auf den „Nationalitätenhader" feststellte, es sei unmöglich, Österreich „konstitutionell zu regieren".

86 *Winfried Steffani 1979:* Parlamentarische und präsidentielle Demokratie. – Strukturelle Aspekte westlicher Demokratien. Opladen: Westdeutscher Verlag; *Arend Lijphart 1992 (Hrsg.):* Parliamentary versus Presidential Government. Oxford: Oxford Univ. Press; *Fred W. Riggs 1997:* Presidential-

rung und Parlament, wie ihn die traditionelle Doktrin von der Gewaltenteilung vorsah[87]. Dennoch besteht der Gegensatz zwischen diesen beiden „Organen der Staatsleitung" nur dann, wenn sich die politisch-ideologischen (parteilichen) Grundorientierungen der Regierungsmannschaft des Präsidenten und der Kongreßmehrheit unterscheiden. Dies war jedoch über eineinhalb Jahrhunderte hindurch kaum der Fall; erst in den letzten Jahrzehnten häufen sich die Zeiten des „Deadlock", also der wechselseitigen Blockierung. Die „Founding Fathers" wollten dies sicherlich nicht; sie wollten „Checks and Balances" zwischen den obersten, staatsleitenden Verfassungsorganen, aber nicht „Deadlock". Die Gefahr des Blockierens entstand eigentlich erst dadurch, daß die Macht des Präsidenten[88] durch die Expansion der Bundesverwaltung[89] seit dem New Deal gewaltig ausgebaut wurde und die USA in dieser Zeit zu einer Supermacht der Welt wurden. Die meisten Präsidenten der Zeit davor waren in der Tat eher Administratoren. Der Schwerpunkt der Staatsleitung lag eindeutig beim Kongreß. Besäße der Präsident kein legislatives Veto, so wäre er – samt seinen „Secretaries" – auch heute nicht viel mehr als der Chef der Bundesverwaltung, welchem der Kongreß die Programme sowie die Limits budgetärer Ressourcen vorgibt – mit der gerichtlich einklagbaren Verpflichtung, sich an die vom Kongreß beschlossenen gesetzlichen Vorgaben zu halten. Seit dem New Deal haben sich jedoch die Erwartungen an den Präsidenten grundlegend gewandelt: Der Präsident muß nun nicht nur gewisse „Leadership"-Qualitäten[90] besitzen, sondern auch ein *politisches Programm*, das er in seiner Amtszeit realisieren will. Man versteht die Wahl zum Präsidenten auch als Gestaltungsauftrag! Der „White House Staff"[91] zu seiner Unterstützung hat sich seither vervielfacht; für die wichtigen Issues gibt es ganze Teams von Experten und Profis, auf die sich der Präsident stützen und in der Regel auch verlassen kann.

---

ism versus Parliamentarism: Implications for Representativeness and Legitimacy. In: International Political Science Review 18: 253–278.

87 *Michael Rostock 1974:* Die Lehre von der Gewaltenteilung in der politischen Theorie von John Locke. Meisenheim/Glan: Anton Hain; *Kurt Kluxen 1969:* Die Herkunft der Lehre von der Gewaltentrennung. In: Heinz Rausch (Hrsg.), Zur heutigen Problematik der Gewaltenteilung. Darmstadt: Wiss. Buchgesellschaft, S. 131–152.

88 *Theodore J. Lowi 1985:* The Personal President. – Power Invested, Promise Unfulfilled. Ithaca/London: Cornell Univ. Press.

89 Der Verfassungskonflikt ist eine der wesentlichen Ursachen des oben beschriebenen Phänomens der Fragmentierung des amerikanischen Verwaltungssystems; siehe auch *R. Douglas Arnold 1979:* Congress and the Bureaucracy. New Haven/London: Yale Univ. Press.

90 *Fred I. Greenstein 1988 (Hrsg.):* Leadership in the Modern Presidency. Cambridge, Mass./London: Harvard Univ. Press; *Barbara Kellerman 1984:* The Political Presidency. Practice of Leadership. New York/Oxford: Oxford Univ. Press.

91 *Fred I. Greenstein 1978:* Change and Continuity in the Modern Presidency. In: Anthony King (Hrsg.), The New American Political System. Washington, D. C.: American Enterprise Institute, S. 45–86.

Der Machtzuwachs des Präsidenten und die veränderte Rolle des Amtes setzten in der Folge auch den Kongreß unter Zugzwang. Der Kongreß bewilligte sich ebenfalls soviel „Staff"[92], daß heute ein Abgeordneter wie ein mittlerer Unternehmer erscheint, der zwischen 20 und 50 Angestellte beschäftigt und über ein Millionenbudget verfügt[93]. Das Repräsentantenhaus und der Senat sind längst nicht mehr Versammlungen von Dilettanten[94], die zwar gewisse politische Zielvorstellungen haben mögen, aber im Grunde von der Sache, über die sie zu entscheiden haben bzw. Gesetze beschließen, nicht viel Ahnung haben. Jeder Abgeordnete in einem Ausschuß ist heute imstande, seine Argumente mit fundierten Unterlagen zu untermauern. Diese Grundtendenz zur *Professionalisierung der Parlamentsarbeit* ist allerdings in fast allen Parlamenten der westlichen Industrieländer zu beobachten[95]. Der wesentliche Unterschied zu den „parlamentarischen Parlamenten" besteht darin, daß der Kongreß in den USA auf die Kooperation mit dem Präsidenten bzw. dem „White House Staff" oder mit den „Departments" der Bundesverwaltung *nicht* angewiesen ist.

Die Spezifika des amerikanischen Kongresses sind hier nicht zu diskutieren, sie sollen Gegenstand eines Kapitels des 3. Teiles sein. Worauf es hier ankommt, ist, zu zeigen, in welch hohem Maße das amerikanische „Parlament" Funktionen der Staatsleitung[96] wahrnimmt und es auch verstand, Kompetenzverluste auf diesem Gebiet gegenüber dem Präsidenten zu verhindern. Die Präsidenten verstehen ihr Amt nun ebenfalls als Gestaltungsauftrag für ihr Programm – ein Anspruch, welchen die Verfassung zwar nicht vorsieht, aber auch nicht verbietet. Von einem „starken" Präsidenten erwartet die politische Öffentlichkeit, daß er sich durch-

---

92 *Morris P. Fiorina 1989:* Congress – Keystone of the Washington Establishment. New Haven/London: Yale Univ. Press, Sec. Ed., S. 54 ff. zur Entwicklung der „personal staffs" der Abgeordneten; heute gibt es mindestens 25.000 (!) Angestellte für den Kongreß.

93 *Roger H. Davidson 1988:* Der Kongreß als repräsentative Institution. In: Uwe Thaysen/Roger H. Davidson/Robert G. Livingston (Hrsg.), US-Kongreß und Deutscher Bundestag. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 59 f.: Ein Senator verfügt im Durchschnitt über 40 Mitarbeiter, die Abgeordneten des Repräsentantenhauses etwa 22.

94 Auch nicht mehr auf der Ebene der Einzelstaaten, siehe *Morris P. Fiorina 1994:* Divided Government in the American States: A Byproduct of Legislative Professionalism? In: American Political Science Review 88: 304–316.

95 Damit zusammenhängend die Tendenz zum *Berufspolitiker*, siehe nur *Klaus von Beyme 1997:* Funktionswandel der Parteien in der Entwicklung von der Massenmitgliederpartei zur Partei der Berufspolitiker. In: Oscar W. Gabriel/Oskar Niedermayer/Richard Stöss (Hrsg.), Parteiendemokratie in Deutschland. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 359–383.

96 *Samuel C. Patterson 1988:* Parteien und Ausschüsse im Kongreß. In: Taysen/Davidson/Livingston (Hrsg.), a. a. O., S. 236: Der amerikanische Kongreß ist eine der mächtigsten gesetzgebenden Körperschaften der Welt – trotz Veto-Macht des Präsidenten, so Patterson. Die großen Präsidenten waren aber nur deshalb „groß", weil sie den Kongreß auf ihrer Seite hatten.

setzt[97]. Seine „Secretaries" sind bei einem starken Präsidenten tatsächlich noch das, was früher einmal die „Minister" des Königs gewesen waren: seine Berater und Helfer – persönlich loyal und auf seine politischen Ziele verpflichtet[98]. Sie besitzen auch als Chefs der Departments gegenüber dem Präsidenten kaum größeren Gestaltungsspielraum. Samuel P. Huntington[99] hat einmal formuliert, die amerikanischen „Founding Fathers" hätten die altenglische Tudor-Verfassung kopiert und dabei übersehen, daß das ehemalige Mutterland im Begriffe war, auf ein parlamentarisches Regierungssystem umzustellen.

Wie dem auch sei, fest steht, daß in den USA zwei hochprofessionelle Verfassungsorgane um Prioritäten bei den Kompetenzen der Staatsleitung konkurrieren und dabei in Konflikt geraten können. Die Vor- und Nachteile dieser Situation sollen hier wenigstens stichwortartig angedeutet werden. Als Vorteile gelten: Die Konkurrenzsituation hat den Professionalisierungsgrad auf der Ebene der Staatsleitung stimuliert, beschleunigt und hält ihn weiter am laufen. Im Grunde genommen bedeutete dies jedoch nichts anderes, als einen Rückstand gegenüber dem Professionalisierungsprozeß in der Verwaltung aufzuholen. Dies gelang in den USA wahrscheinlich wie kaum in einem anderen Land. Der Präsident und seine Administration sind Garanten der Regierungsfähigkeit auch dann, wenn der Kongreß aus irgendeinem Grund einmal nicht entscheidungsfähig sein sollte. Das amerikanische politische System kennt keine Regierungsinstabilitäten, wie sie für parlamentarische Systeme typisch sind[100]. Auf der anderen Seite ist die Deadlock-Situation ein Problem, für das die Verfassung keinen Ausweg vorsieht[101]. Sie kann zu einem vorübergehenden „Government-Shutdown" führen,

---

97 *Samuel Kernell 1984:* Going Public. New Strategies of Presidential Leadership. Washington, D. C.: Congressional Quarterly.

98 Ob es ein Regierungs*kabinett* gibt oder nicht, hängt vom Leadership-Stil des Präsidenten ab, so *Ludger Helms 1999:* Die historische Entwicklung und politische Bedeutung des Kabinetts im Regierungssystem der USA. In: PVS 40: 65–92, hier insbes. S. 89.

99 *Samuel P. Huntington 1968*: Political Order in Changing Societies. New Haven/London: Yale Univ. Press, S. 122 ff.

100 Man denke an die Regierungsinstabilitäten in Frankreich zur Zeit der Vierten Republik, auf deren Beseitigung ja die Verfassungsreform 1962 bezogen war, vgl. *Sabine Ruß 1999:* Bröckelnde Pyramide? Zur Entwicklung der französischen Mehrheitsdemokratie. In: ZfP 46: 68–94. Für Italien vgl. *Ludger Helms 1997:* Pluralismus und Regierbarkeit. Eine Bestandsaufnahme der italienischen Parteiendemokratie aus Anlaß der Parlamentswahlen 1996. In: ZfP 44: 86–100; beide Fälle verweisen darauf, daß die Stabilität der „Infrastrukturen der Staatsleitung" abhängig ist von bestimmten Verhältnissen in der *Umwelt* des Staates, nämlich vom Parteiensystem bzw. von *parliamentary fit parties*, wie Sartori treffend formuliert, *Giovanni Sartori 1994:* Comparative Constitutional Engineering. New York: New York Univ. Press, S. 94.

101 *Louis Fisher 1978:* Constitutional Conflicts Between Congress and the President. Univ. Press of Kansas; *Theodore C. Sorensen 1984:* A Different Kind of Presidency. A Proposal for Breaking the Political Deadlock. New York u. a.: Harper and Row Publ.

wie das in der ersten Clinton-Administration tatsächlich eingetreten ist. Zweitens haben die Kritiker des Präsidentialismus wohl recht, wenn sie behaupten, das System begünstige eine dezentralisierte Entscheidungsstruktur in den Parlamenten, also „committee-government“[102]. Die Koordination der politischen Maßnahmen, die Einheit der Staatsleitung falle durch den Rost unkontrollierter Partikularismen in und durch den Wildwuchs des Ausschußwesens im Kongreß. Dies habe wiederum mit der Schwäche des amerikanischen Parteiensystems zu tun (parties in congress)[103], was allerdings Gegenstand zahlreicher politikwissenschaftlicher Kontroversen ist und im 3. Teil ebenfalls diskutiert werden soll.

In parlamentarischen Systemen kommt ein Deadlock-Problem nicht vor, weil ja die Regierung von einer Parlamentsmehrheit „getragen“ werden muß. Wegen dieser Verschränkung von Regierung und Parlament verschwimmen allerdings auch die gesonderten Kompetenzbereiche[104], Möglichkeiten der Zurechnung von Verantwortung bzw. ergeben sich Schwierigkeiten der Kontrolle[105]. Man kann nicht mehr sagen, bei welchem Verfassungsorgan die Kompetenz zur Staatsleitung liegt, etwa wenn der Haushaltsausschuß des Parlaments jeden Budgetansatz der Regierung ändern kann – das eine Programm zusammenkürzt, das andere aufpolstert – und damit unmittelbar die Aktionsspielräume verschiedener Ministerien festlegt, für welche wiederum einzelne Minister als deren Chefs verantwortlich zeichnen müssen. Eigentlich sollte der Bundeskanzler als Chef des Kollektivorgans „Regierung“ die verschiedenen Maßnahmen koordinieren – dafür steht ihm zumindest in der BRD die sog. „Richtlinienkompetenz“ zu, aber das hätte ihm in einem solchen Falle der Haushaltsausschuß des Parlaments bereits abgenommen. – Weil in parlamentarischen Systemen die Kompetenzen zur Staatsleitung auf Regierung und Parlament verteilt sind bzw. weil sich die Verfassungen regelmäßig über die genaue Verteilung ausschweigen, spricht man in der Staatsrechtslehre nunmehr davon, die Staatsleitung komme gewissermaßen Regierung und Parlament „zur gesamten Hand“ zu:

---

102 *Kenneth A. Shepsle 1989:* The Changing Textbook Congress. In: John E. Chubb/Paul E. Peterson (Hrsg.), Can the Government Govern? Washington, D. C.: The Brookings Institution, S. 238–237.

103 *Gary W. Cox/Mathew D. McCubbins 1993:* Legislative Leviathan. Party Government in the House. Berkeley/Los Angeles/Oxford: Univ. of California Press; *Kenneth A. Shepsle/Barry R. Weingast (Hrsg.) (1995):* Positive Theories of Congressional Institutions. Ann Arbor: The Univ. of Michigan Press, aus einer „Rational Choice“-Perspektive.

104 *Hans Hugo Klein 1987:* Die Aufgaben des Bundestages. In: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. II, a. a. O., S. 341–366, sowie im selben Band der Beitrag von *Meinhard Schröder 1987:* Die Aufgaben der Bundesregierung, S. 585–602.

105 Für Österreich siehe jedoch *Herbert Schambeck 1997:* Regierung und Kontrolle in Österreich. Berlin: Duncker & Humblot.

> Jeder Staat bedarf einer Leitung ... Das Parlament hat eine staatsleitende Funktion in dem Maße, in dem es zur Konstitution der staatlichen Einheit beiträgt und Einfluß auf die Verfügbarkeit und den Einsatz staatlicher Instrumente hat, sei es in der Form der Gesetzgebung, der Bereitstellung von Finanzmitteln durch verbindliche Planungsvorgaben oder durch Teilhabe am Prozeß öffentlicher Meinungsbildung.
> Mit der Ausprägung des parlamentarischen Regierungssystems vollzog sich ein Wandel in der Wahrnehmung staatsleitender Funktionen. Während diese früher bei der Regierung gebündelt waren, vollzog sich in der konstitutionellen Bewegung in den deutschen Ländern im 19. Jahrhundert eine Entwicklung zur Staatsleitung als kooperativem Akt von Regierung und Parlament bis zu einer stärker verflochtenen Staatsleitung „zur gesamten Hand" von Regierung und Parlament [...] Eine solche Betrachtung entspricht zwar auch der gegenwärtigen politischen Praxis, in der die Regierung den Eindruck vermittelt, daß ihr die politische Willensbildung anvertraut sei. Berücksichtigen wir aber, daß letztlich das Parlament über die Regierung entscheidet, daß es im Wege der Gesetzgebung für die Regierung verbindliche Anweisungen geben kann, und daß sich nur durch die Wirkungsweise des Parlaments staatliche Einheit konstituiert, so erscheint es uns zutreffend, im Verfassungssystem der Bundesrepublik Deutschland von der staatsleitenden Funktion des Parlaments zu sprechen – unbeschadet davon, daß Regierung, Verwaltung und Justiz in der Verfassung auch selbständig legitimiert sind. Das Parlament als Ganzes hat unabhängig von seiner Gliederung in Regierungsfraktionen und Opposition die politische Verantwortung für das Gemeinwesen.[106]

Für die nähere staatsrechtliche Bestimmung von „Regierung im institutionellen Sinne" sei der Begriff der „Staatsleitung" ohnehin unentbehrlich, so Schröder, bei der Staatsleitung

---

106 *Klaus Grimmer 1996:* Aufgaben und Zuständigkeiten des Parlaments. In: Raban Graf von Westphalen (Hrsg.), Parlamentslehre. München/Wien: Oldenbourg Verlag, hier S. 171–173; siehe insbes. *Siegfried Magiera 1979:* Parlament und Staatsleitung in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes. Berlin: Duncker & Humblot, Kap. 5, S. 218 ff.; *Hans Hugo Klein 1987:* Aufgaben des Bundestages. In: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. II, S. 341–366, insbes. zu den Funktionsüberschneidungen zwischen den Staatsorganen Regierung und Parlament: Der Regierung steht z. B. das Recht der Gesetzesinitiative zu, Rechtsetzung durch Verordnungsrecht wie auch das Parlament kraft seiner Kontrollbefugnisse an der Ausübung der vollziehenden Gewalt partizipiert: „Die Vielfalt der sich wechselseitig durchdringenden Aufgabenbereiche von Parlament und Regierung sowie der zwischen ihnen bestehenden, von der Verfassung vorausgesetzten und gewollten politischen Interdependenzen hat die Staatsrechtslehre zu der weithin übereinstimmend vertretenen Meinung geführt, daß die Staatsleitung, die politische Leitungsgewalt, eine kombinierte Gewalt sei, die Parlament und Regierung ‚zur gesamten Hand' zustehe" (S. 345); die Formel „zur gesamten Hand" stammt von *Ernst Friesenhahn 1957:* Parlament und Regierung im modernen Staat. In: VVDStRL 16; siehe auch *Ernst Friesenhahn 1967:* Parlament und Regierung im modernen Staat. In: Kurt Kluxen (Hrsg.), Parlamentarismus, a. a. O., S. 307–319.

handle es sich um eine „Grundfunktion des Staates", die aber verfassungsrechtlich nicht exakt einzufangen sei.

> Überwiegend wird die Regierungsfunktion als politische Staatsführung oder gleichbedeutend als Staatsleitung gekennzeichnet. ... Eine aussagekräftigere Definition, die dem umfassenden Handlungsauftrag des Regierens gerecht würde, ist bisher nicht gefunden worden und läßt sich wohl auch nicht finden. Wie jede Leitungs- und Führungsfunktion entzieht sich die Staatsleitung einer trennscharfen oder abschließenden Inhaltsbestimmung. Man kann sie charakterisieren, etwa im Sinne einer permanenten Aufgabe. Die Verfassung kann ihr nach Inhalt, Umfang und Instrumentarium Vorgaben machen. Aber sie kann niemals alle Aspekte und Aufgaben des Regierens im voraus bedenken und regeln. Das Erscheinungsbild der Staatsleitung wechselt, unbeschadet gewisser Konstanten, in der Zeit, ist abhängig von politischen Ideen und Energien, von handelnden Personen.[107]

Die Wechselbeziehung zwischen Regierung und Parlament kann sich nicht nur über die Zeit hinweg ändern, sie variiert auch im Ländervergleich doch ganz beträchtlich. Für die Bundesrepublik Deutschland und Österreich wird nach wie vor eine gewisse Präponderanz der Regierung konstatiert: zwei Drittel bis drei Viertel aller Gesetzesinitiativen gehen von der Regierung aus, es werden die Entwürfe auf Auftrag der Regierung in den Ministerien ausgearbeitet, es besitzt das Parlament – insbes. die Opposition – zuwenig Ressourcen, um dem Übergewicht der Regierung im Gesetzgebungsverfahren entgegenwirken zu können. Die Regierungsmehrheit im Parlament ist gewissermaßen privilegiert, denn sie wird über die Regierung mit Unterlagen und Informationen aus den Ministerien versorgt, die Opposition muß dagegen selbst sehen, wo sie bleibt; die parlamentarischen Hilfsdienste[108] würden jedenfalls nicht ausreichen, um den Regierungsvorsprung auszugleichen etc. Wenn dem so ist,

---

107 *Meinhard Schröder 1987:* Die Regierung. In: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Bd. III, S. 499–520, hier S. 500; siehe auch *Werner Kaltefleiter 1989:* Regierung, Regierungssysteme. In: Staatslexikon, hrsg. v. der Görresgesellschaft, Bd. 4, Sp. 766–772; eher policy-orientiert als institutionell die Studie von *Manfred G. Schmidt 1992:* Regieren in der Bundesrepublik Deutschland. Opladen: Leske + Budrich; siehe jetzt auch die Beiträge in *Gerlinde Sommer/Raban Graf von Westphalen 1999 (Hrsg.):* Staatsbürgerlexikon. Staat, Politik, Recht und Verwaltung in Deutschland und der Europäischen Union. München/Wien: Oldenbourg; für Österreich, allerdings eher in einem traditionelleren Interpretationsrahmen *Herbert Schambeck 1997:* Regierung und Kontrolle in Österreich. Berlin: Duncker & Humblot; *Wolfgang C. Müller 1992:* Regierung und Kabinettsystem. In: Herbert Dachs et al., Handbuch des politischen Systems Österreichs, a. a. O., S. 118–133.

108 Das österreichische Parlament hat seit dem „Parlamentsmitarbeitergesetz" 1992 auch auf diesem Gebiet aufgeholt, vgl. *Walter Schwimmer 1993:* Das neue Parlamentsmitarbeitergesetz, Aufwertung des Parlamentarismus? In: Österreichisches Jahrbuch für Politik 1992: 387–414; *Anton Pelinka 1999:* Wachsende Autonomie und Differenzierung: Parteien und Fraktionen im parlamentarischen Sy-

heißt dann dies, daß das Niveau der Professionalisierung der Staatsleitung auf der Seite des Parlaments zurückgeblieben ist und hier nach wie vor ein Nachholbedarf besteht? Das Paradoxe an der Situation ist jedoch, daß dies für die letztlich die Entscheidungen treffende Parlaments-/Regierungsmehrheit eigentlich gar nicht gilt, und die jeweils an der Regierung befindliche Fraktionsmehrheit kein Interesse haben kann, an der Benachteiligung der Opposition etwas zu ändern. Solange die Fraktionsdisziplin hält, wird der Regierungs(mehrheits)bonus kaum zu brechen sein und sich die Opposition im Nachteil befinden. Aus staatstheoretischer Sicht, also aus der Perspektive der *Institutionalisierung der Staatsleitung*, wäre allerdings zu bedenken, daß die Opposition gewissermaßen eine „Regierung im Wartestand"[109] darstellt und man damit rechnen muß, daß sie an die Regierung kommt, ohne ausreichend dafür vorbereitet zu sein.

Bis zur Revolte der Hinterbänkler Ende der 1970er Jahre wurde wohl kaum ein Parlament dermaßen von der Regierung beherrscht wie das britische in London[110]. Das Wahlrecht erzeugt relativ gut gepolsterte Mehrheiten im Parlament, die Whips sorgten für strenge Abstimmungsdisziplin in den Fraktionen etc. Diese Praxis führte letztendlich dazu, daß man eine Abstimmungsniederlage der Regierung im Parlament zugleich als Mißtrauensvotum interpretieren konnte und sich die Regierung keine einzige Niederlage erlauben durfte, wenn sie nicht scheitern wollte: In den 1950er Jahren gab es bei den „Backbenchern" in allen Abstimmmungen strikte Gefolgschaft für die Whips, keine einzige dissentierende Stimme! Die Regierungsvorlagen passierten mit geringfügigen Änderungen das Parlament und wurden Gesetz. Das Ausschußwesen blieb folglich unterentwickelt: Die „Standing Committees" ver-

---

stem Österreichs. In: Ludger Helms (Hrsg.), Parteien und Fraktionen. Ein internationaler Vergleich. Opladen: Leske + Budrich, S. 219–239, insbes. S. 232: Das Mitarbeitergesetz habe, so Pelinka, die Abhängigkeit der Abgeordneten von außerparlamentarischer Unterstützung ebenso reduziert wie von derjenigen der Fraktionen. Der Hinweis auf einen „Professionalisierungsschub" fehlt allerdings noch.

109 *Herbert Döring 1993:* Das klassische Modell in Großbritannien. Ein Sonderfall. In: Walter Euchner (Hrsg.), Politische Opposition in Deutschland und im internationalen Vergleich. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, S. 21–38, hier zur Formulierung S. 22: „Bereitstellung einer Alternativregierung" und der staatsrechtlichen Anerkennung dieses Sachverhalts in GB: Seit dem „Ministers of the Crown Act 1937" erhält der Führer der zweitstärksten Partei im Unterhaus als „Leader of the Opposition" ein Ministergehalt, seit dem „Ministerial Salaries and Members Pension Act 1965" beziehen auch die beiden „Opposition Chief Whips" des Hauses und der Lords das Gehalt eines Ministers der Krone; S. 27 zum klassischen Modell der parlamentarischen Opposition in GB: Bereitstellung eines „shadow government ready to take over the affairs of state at a moment's notice. Two equally legitimate political forces, government and opposition, compete in parliament and two political parties seek popular support."

110 *Ian Budge and David McKay et al. 1983:* The New British Political System. Government and Society in the 1980s. London/New York: Longman.

dienten kaum ihren Namen, denn sie waren weder „Standing", sondern wurden von Fall zu Fall ad hoc eingesetzt, noch waren sie „Committees" im strikten Sinn, denn in der Regel löste sich das Plenum als solches auf, um sich als Committee neu zu konstituieren, waren also ein verkleinertes Plenum in etwas anderer Gestalt (z. B. ohne Speaker). Eine stärker sachlich orientierte Beratung der Gesetzestexte konnte daher kaum stattfinden, die in anderen Parlamenten übliche Spezialisierung der Parlamentarier auf bestimmten Policy-Feldern über das Ausschußwesen unterblieb.

Das britische Parlament hatte sich im 20. Jahrhundert kaum verändert: Es bewahrte in hohem Maße seinen alten Charakter als Versammlung von Amateur- oder Spectator-Politikern[111], deren Aufgaben im wesentlichen darin bestand, je nach Parteizugehörigkeit entweder die Regierung oder die Opposition zu unterstützen. Bis in die 1960er Jahre hatten die meisten MPs nicht einmal ein eigenes Büro: Sie trugen ihre Unterlagen wie Schüler in Schultaschen, oft auf der Suche nach einem Sitzplatz – irgendwo auf den Gängen oder in der Parlamentsbibliothek, um sich wenigstens setzen zu können und einige Unterlagen zu studieren. Die Gänge von Westminster waren zu „corridors of frustration" desillusionierter Backbencher geworden. – Ihre Revolte führte 1979 endlich zu den überfälligen Parlamentsreformen: „Since 1979, Parliament has ceased to be the loyal, chamber-oriented institution that it was in preceding decades."[112]

Die Reformen von 1979 brachten schließlich ein an den 14 Ministerien orientiertes Ausschußwesen[113], das fest in der Geschäftsordnung des House of Commons verankert ist und für die Dauer einer Legislaturperiode besetzt wird. Mittlerweile gibt es 16 ressortbezogene

111 *Philip Norton 1994:* Representation of Interests: The Case of the British House of Commons. In: Gary Copeland/Samuel C. Patterson (Hrsg.), Parliaments in the Modern World. Ann Arbor: The Univ. of Michigan Press, S. 13–28, hier insbes. S. 16.

112 *Philip Norton 1994:* Representation, a. a. O., S. 22; siehe auch *Herbert Döring 1993:* Das klassische Modell in Großbritannien. Ein Sonderfall. In: Walter Euchner (Hrsg.), Politische Opposition in Deutschland und im internationalen Vergleich. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, S. 21–38, hier S. 35 zum „Rückgang der Abstimmungsdisziplin"; oder siehe *David Denver 1987:* Great Britain: From Opposition with a Capital „O" to Fragmented Opposition. In: Eva Kolinsky (Hrsg.), Opposition in Western Europe. London/Sydney: Croom Helm, S. 78–115, hier insbes. die Beschreibung auf S. 80 f.: Tag für Tag waren die Mitglieder des House of Commons in die Lobbies ihrer jeweiligen Partei geströmt – „with a Prussian discipline" (!) – und hätten die Anweisungen ihrer Whips entgegengenommen; zu den früheren Verhältnissen siehe auch *Allen Potter 1966:* Great Britain: Opposition with a Capital ‚O'. In: Robert A. Dahl (Hrsg.), Political Oppositions in Western Democracies. New Haven/London: Yale Univ. Press, S. 3–33.

113 *Stuart A. Walkland 1981:* Das neue Ausschußsystem des britischen Unterhauses. In: ZParl. 4/81, S. 463–473; *Philip Norton 1985:* Das neue Gesicht des Unterhauses. Herausforderungen von außen – Stärkung von innen. In: ZParl. 4/85, S. 522–544.

Ausschüsse, welche zwischen 1979 und 1992 dem House über 900 Berichte vorlegten[114]. Die höhere Kontinuität in den Ausschußmitgliedschaften erlaubt nun einen Abbau des Sachkunderückstandes der MPs gegenüber Regierung und Verwaltung. Im internationalen Vergleich zählt das britische Parlament jedoch noch immer zu den eher „reactive parliaments" und konstatiert Norton „a relative weakness as a reactive legislature"[115].

Auch dies wird sich in absehbarer Zukunft ändern; Margaret Thatcher zerstörte zwar die meisten „korporativen Netzwerke" zwischen Interessengruppen, Ministerien und Parlamentsfraktionen – sie regierte bekanntlich „mit eisener Hand" – und beherrschte wiederum weithin das Parlament[116]. Aber sie schuf nichts Neues, was die korporativen Netzwerke funktional hätte ersetzen können. Deshalb entstanden in den 1980er Jahren in London rund um Westminster *political consultancies*[117], Konsultingfirmen, die sich darauf spezialisieren, auf Abgeordnete der Parlamentsparteien Einfluß zu nehmen. Diese politischen Konsultingfirmen werden von allen möglichen Interessengruppen genutzt. In diesen Kommunikationsprozessen geht es nicht nur um blanke Versuche vorteilsheischender Einflußnahme, sondern auch um die Erstellung und Übermittlung von Unterlagen, Informationen, Kontakte, PR-Arbeit usw. – all das stärkt die Selbständigkeit und Unabhängigkeit des einzelnen Abgeordneten. Gleichzeitig stieg der Bedarf an Wahlkreisarbeit; die MPs wurden unversehends zu „welfare officers" und „grievance chasers"; auch dadurch hat sich die typische Arbeit eines MPs stark verändert: „The typical Member of Parliament in the 1990s, and especially the newly-returned Member of Parliament, is a constituency-active member with a home in the constituency, with a far greater proportion of time given over each week to correspondence and constituency engagement that was ever the case with his or her predecessor. For many MPs, constituency work is becoming the predominant part of their parliamentary work ..."[118]

---

114 *Thomas Saalfeld 1995:* Die zentrale Rolle des Parlaments in London. Entwicklungstendenzen von Thatcher bis Major (1979–1994). In: ZParl.-Sonderband 1/95, S. 95–113, hier S. 104 f.

115 *Philip Norton 1990:* Parliament and Policy in Britain: The House of Commons as a Policy Influencer. In: Ders. (Hrsg.), Legislatures, a. a. O., S. 177 ff.; siehe auch *Philip Norton 1993:* Does Parliament Matter? New York: Harvester/Wheatsheaf.

116 *Andrew Adonis 1993:* Parliament Today. Manchester/New York: Manchester Univ. Press, S. 159: „Nonetheless, the Thatcher government was careful to circumscribe the powers of the new committees: their chairmen were not to be paid; the power to compel ministers to attend was denied; no time limit was specified within which departments were obliged to respond to reports; and no specific committment was given to make extra time available on the floor of the House to debate committee reports. As David Judge remarks, the story of the committee since 1979 reveals ‚both the fundamental limitations imposed by these initial restrictions, and the attempts by the committees to retrieve the initial losses'."

117 *Thomas Saalfeld 1995:* Die zentrale Rolle des Parlaments in London, a. a. O., S. 108 f.

118 *Philip Norton 1993:* Does Parliament Matter?, a. a. O., S. 152. Wie in den USA und anderswo gehört *constituency service* zu den unabdingbaren Beschäftigungsfeldern des neuen, eine *berufli-*

Trotz mancher skeptischer Äußerungen („decline of Parliament") scheint das britische Parlament in den 1980er Jahren einen enormen Professionalisierungsschub erlebt zu haben: Die MPs entdeckten die „Macht ihrer Stimme"[119], ihre Wahlkreisarbeit wurde professioneller, ebenso ihre Parlamentsarbeit in den Ausschüssen, ihre kommunikativen Beziehungen – unter Nutzung der modernen Kommunikationstechnologien – zur gesellschaftlichen Umwelt vielfältiger und intensiver, ihre informationelle Basis reichhaltiger und tiefer, allerdings auch ihre Arbeitsüberlastung größer. Der Trend zum hochprofessionellen Berufspolitiker ist nun auch in GB unaufhaltsam. Die Zeit, in welcher die parlamentarische Mehrheit nur der verlängerte Arm der Regierung im Parlament war, dürfte dem Ende entgegengehen.

Was können wir aus diesen Beispielen sowie aus den voranstehenden Abschnitten zum Thema der *Staatsleitung als Institution* lernen? Welche Schlußfolgerungen sind zu ziehen? Als *vorläufiges* Ergebnis lassen sich vielleicht folgende Punkte zusammenfassen:

1. Die Staatsleitung des frühmodernen Staates oblag (mit wenigen Ausnahmen: England, USA) fast überall den Königen und Fürsten. Am Anfang stand also „personal Rule", oder in den Worten von Gerhard Oestreich, „das persönliche Regiment" der Monarchen sowie ein hochgradig *personalistisches Verständnis von Politik*, z. B. in Gestalt von Patron-Klientel-Beziehungen. Es gibt noch keinen „unpersönlichen" Begriff vom Staat[120]: Teils denkt man in antiken Begriffen von Polis-Herrschaft oder *res publica sive societas civilis*; dort, wo es noch Stände gibt, *sind* sie das „Land", d. h., sie sind keine Repräsentanten des „Volkes", sondern repräsentieren nur sich selbst, beanspruchen historisch gewachsene Herrschaftsrechte, die ihnen niemand verliehen hat, sondern aus der „gottgewollten" Ständeordnung der Gesellschaft resultieren.
2. Im Absolutismus erfährt das „persönliche Regiment" eine ungeheure Steigerung und wird gleichzeitig anfällig für Leadership-Versagen; die persönliche Leistungsfähigkeit wird trotz enormer Arbeitsbelastung, die manche Monarchen auf sich nehmen, durch die rasch ansteigenden Entscheidungsbedarfe überfordert. Das Niveau der Institutio-

---

che Karriere als Politiker anstrebenden Parlamentariers. Seine Verankerung im Wahlkreis wird seine oder ihre große Stärke, folglich die größere Unabhängigkeit.

119 *Thomas Saalfeld 1995a:* On Dogs and Whips: Recorded Votes. In: Herbert Döring (Hrsg.). Parliaments and Majority Rule in Western Europe. Frankfurt/New York: Campus, St. Martin's Press, S. 528–565.

120 *Paul-Ludwig Weinacht 1968:* Staat. – Studien zur Bedeutungsgeschichte des Wortes von den Anfängen bis ins 19. Jahrhundert. Berlin: Duncker & Humblot, insbes. S. 108 ff.; *Werner Conze et al. 1990:* Staat und Souveränität. In: Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 6, S. 1–154, und zum Vergleich der vorzügliche Beitrag von *Manfred Riedel 1972:* Gesellschaft, bürgerliche. In: Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 1, S. 719–800, hier insbes. S. 739 zu den vielfältigen „Personenverbänden" sowie zur Nicht-Unterscheidung von bürgerlicher Gesellschaft und politischer Gesellschaft, *societas civilis sive res publica*, einer Herrschaftsordnung, welche als Ständeordnung gedacht wird.

nalisierung ist in Militär, in der Verwaltung, im Finanz- und Steuerwesen wesentlich weiter vorangeschritten als auf der Ebene der – diese Apparate steuernden – Staatsleitung. Hier liegen im 18. Jahrhundert die entscheidenden Engpässe für Entwicklungen in vielen Bereichen – „political development" wird zur Voraussetzung für gesamtgesellschaftliche Modernisierung, wenngleich sich das nicht auf alle gesellschaftlichen Bereiche gleichermaßen auswirkt, dafür sorgt die einsetzende funktionale Differenzierung der Gesellschaft. Im Prinzip der *Fürstensouveränität* kommt dann aber die zumindest tendentielle Entmachtung der Stände zum Ausdruck bzw. die Zentralisierung aller politischen Entscheidungsprozesse auf den Staat. Dem Monopol der physischen Gewaltsamkeit folgte ein „Monopol von Politik" durch den Staat – alle anderen gesellschaftlichen Bereiche werden entpolitisiert, z. T. durch repressive Maßnahmen.

3. In England geht im 18. Jahrhundert die Staatsleitungsfunktion zum Teil auf das Parlament über, welches sich 1688/89 das *Selbstorganisationsrecht* erkämpft hatte und nun vor allem die Gesetzgebung und die Finanzen beherrscht. Der Schwerpunkt der Staatsleitung im Sinne der „freien Politikgestaltung" liegt jedoch weiterhin bei der königlichen Regierung. Auf dem Kontinent kommt es erst durch die Turbulenzen der Französischen Revolution zu einem neuen Durchbruch: Etablierung von Ministerien mit monokratischer Leitung, erste Ansätze zur Bildung von „Kabinettregierungen" (z. B. in Preußen unter Hardenberg). In manchen Ländern steht dann jedoch das sog. „monarchische Prinzip" einer weiteren Institutionalisierung der Regierung als Kollektivorgan (von verantwortlichen Ministern) der Staatsleitung im Wege und erfolgt erst nach 1918. Dennoch wird das Ausmaß der monarchischen Selbstregierung immer stärker reduziert und durch bürokratische, und d. h. institutionalisiertere Formen der Entscheidungsfindung ersetzt, z. B. in Form eines „Staatsrates".
4. Nach 1848 setzt sich auch auf dem Kontinent der Prozeß der Parlamentarisierung durch, aber die Herauslösung der Regierung aus dem Machtbereich der Krone – wie in England – und ihre Integration ins Parlament gelingt nicht. Immerhin ist jetzt die Staatsleitung in der Gestalt einer *Regierung als Kollektivorgan* fest institutionalisiert und verbleiben der Krone nur noch einige „Prärogativen" (z. B. das Oberkommando über das Heer – oft mit fatalen Folgen, wie die Kriege zeigten). Die Parlamente haben an der Staatsleitung teilweise noch wenig Anteil und geraten daher in einen Gegensatz zur Regierung.
5. Dieser Gegensatz wird in den konsolidierten Demokratien durch die Etablierung einer „parlamentarischen Regierungsweise" aufgelöst. Nur in den USA und anderen präsidentiellen Systemen bleibt der Gegensatz erhalten, wird er durch die verfassungsmäßige „Gewaltenteilung" bei gleichzeitiger Machtverschränkung zum Problem der Einheit und der Effizienz der Staatsleitung. In parlamentarischen Systemen entsteht dagegen das Problem der *Regierungsstabilität*, d. h. die Abhängigkeit der Regierung von der Koalitionsfähigkeit der Parlamentsparteien. Dieser Sachverhalt verweist

bereits darauf, daß die Staatsleitung in Demokratien abhängig wird von Veränderungen in der *politischen Umwelt* des Staates (siehe Teil III).

6. Parlamente sind relativ große Kollektivorgane: Der Kongreß in den USA umfaßt 450 Abgeordnete des Repräsentantenhauses und 100 Senatoren; im Vereinigten Königreich hat allein das Unterhaus 651 MPs; im vereinten Deutschland hat der Bundestag 662, in Österreich der Nationalrat 183 Abgeordnete. Warum die Bildung so großer Kollektive, obwohl man doch weiß, daß bei steigender Zahl der Mitglieder Konsens, Beratung und Beschlußfassung immer schwieriger werden? Die große Zahl mag empirisch aus verschiedenen historischen Umständen zustandegekommen sein, theoretisch sind große Kollektivorgane den kleineren – etwa der Regierung – in zweierlei Hinsicht überlegen: *Erstens* läßt sich über die Zahl der Personen gleichzeitig eine Vielfalt von politisch relevanten Aspekten der Gesellschaft auf der Ebene der Staatsleitung „repräsentieren", z. B. regionale Bezüge, sozialstrukturelle (Berufsgruppen, Geschlecht), parteipolitische – und, wo es sie gibt, z. B. in Belgien, Kanada, Spanien usw. – auch ethnische Differenzierungen (Konflikte). Die Diskussion des Begriffs der „Repräsentation" gehört nicht hierher, sondern in die Demokratietheorie, wo sich zeigen wird, daß gerade die Unschärfe des Begriffs funktional ist für die Flexibilität in der Zusammensetzung der Parlamente und damit für die Integration von politischen Problemen/Konflikten. *Zweitens* erlaubt sie Gruppenbildungen innerhalb des Parlaments zum Zwecke der Spezialisierung, insbes. für politische Grundorientierungen (Fraktionen) und bestimmte Policy-Bereiche (Ausschüsse). Die Größe der Parlamente zwingt überdies zu verbindlichen Geschäftsordnungen, was dem Institutionalisierungsprozeß ebenfalls förderlich war. Das britische Parlament hat diese beiden Vorzüge mehr als ein halbes Jahrhundert kaum genutzt und blieb daher im Professionalisierungsniveau der parlamentarischen Arbeit hinter anderen Ländern zurück. Der amerikanische Kongreß dagegen hat sie in einem Maße gesteigert, daß die Staatsleitung sehr fragmentiert oder überhaupt in eine Unzahl von Einzelaktionen zu zerfallen scheint. Deshalb ist es verständlich, wenn man in den USA nicht vom „Parlament", sondern vom Präsidenten die große „Vision" der Politik erwartet, die er jedoch aufgrund der gegebenen verfassungsrechtlichen Lage nicht in wünschbarer Weise erfüllen kann. – Nach all dem ist die Frage „Do institutions matter?" eher als eine rhetorische Frage zu verstehen und die Frage „Can the governments govern?" die bedeutungsvollere.

Der Vorschlag der deutschen Staatsrechtslehre, den Akzent auf den Aspekt der *Staatsleitung* zu verlagern, erscheint uns erfolgversprechend zu sein. Der hier im Kapitel vorgeschlagene Ansatz bietet nun die Möglichkeit, ihn von der Interpretation des deutschen „Grundgesetzes" zu lösen, d. h. ihn von einer konkreten Verfassung zu abstrahieren und für weitreichende Vergleiche zu verwenden: einerseits zu vormodernen, historischen Staatsgebilden, anderer-

seits zu Verhältnissen in den kontemporären Entwicklungsländern. Für die Ebene der Staatsleitung können wir wiederum frappierende Ähnlichkeiten zwischen dem europäischen, historischen Prozeß und den Entwicklungsproblemen der EL konstatieren: Von „personal Rule" auf niedrigem Niveau der Institutionalisierung, über bürokratische Formen der Staatsleitung mit ihren Engpässen im Hinblick auf Leistungsfähigkeit – nicht zuletzt im Bereich der Herstellung von Akzeptanz der Entscheidungen, also der Legitimation, in autoritären Systemen – bis zur Arbeitsteilung zwischen Regierung und Parlament auf einem sehr hohen und gefestigten Niveau der Institutionalisierung in modernen Demokratien. Der Ansatz erlaubt es weiterhin, Parlament und Regierung als *Einheit* zu sehen, und zwar als *Einheit der Staatsleitung*. Aus staatstheoretischer Sicht erscheint darin ein gewisser Erkenntnisfortschritt zu liegen.

III Demokratische Systeme

Die Subsysteme moderner Demokratien

KAPITEL 8

Die politische Öffentlichkeit als Subsystem moderner Demokratien

In den westlichen Industriegesellschaften sind de facto *alle* Lebensbereiche von modernen Kommunikationstechnologien penetriert – und zwar bis in die letzten Winkel unserer alltäglichen Lebenswelt hinein, so daß wir uns kaum noch vorstellen können, wie ein Leben ohne dieselben aussähe. Die Massenmedien umhüllen uns wie eine „soziale Haut", schreibt Noelle-Neumann[1], allgegenwärtig und so unmerklich, daß uns das gar nicht mehr auffällt. Telefon, Radio- und Fernsehgeräte zählen längst nicht mehr zu den „Luxusgegenständen", auf die man verzichten könnte, sondern zur lebensnotwendigen Grundausstattung. Mittlerweile gibt es viel mehr Radio- und Fernsehgeräte als Haushalte; kaum jemand hat Schwierigkeiten, diese Produkte modernster Hochtechnologien zu bedienen – nicht einmal die Kinder, wie die meisten Eltern aus leidvoller Erfahrung wissen. Am Ausgang des Pflichtschulalters, also mit 15 Jahren, haben die meisten Kinder mehr Stunden vor dem Fernseher verbracht als in der Schule[2]. Aber auch für die Erwachsenen ist der Medienkonsum zur wichtigsten Freizeitbeschäftigung geworden[3].

---

1 *Elisabeth Noelle-Neumann 1996:* Öffentliche Meinung. – Die Entdeckung der Schweigespirale. Berlin/Frankfurt: Ullstein, 4., erw. Aufl.

2 *Winfried Schulz 1997:* Politische Kommunikation. – Theoretische Ansätze und Ergebnisse empirischer Forschung zur Rolle der Massenmedien in der Politik. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 111: Ein Jugendlicher in den USA soll auf etwa 18.000 Fernsehstunden kommen, mehr als er je in der Schule verbracht hat, in Deutschland im Durchschnitt zwischen 8.000 und 10.000 Fernsehstunden: „Ganz überwiegend handelt es sich dabei um Unterhaltungsfernsehen." Siehe auch *Lawrence K. Grossman 1995:* The Electronic Republic. Reshaping Democracy in the Information Age. New York u. a.: Viking Press, S. 76 f.: „In less than half a century, television has transformed every major American institution and all of American society – the family, religion, work, leisure, education, politics, sports, the arts." Vgl. *Sonia Livingstone 1998:* Mediated Childhoods. – A Comparative Approach to Young People's Changing Media Environment in Europe. In: European Journal of Communication 13: 435–456.

3 Der durchschnittliche Amerikaner sieht die Hälfte seiner Freizeit fern, das Fernsehen ist besonders wichtig für die frühkindliche Sozialisation geworden, so *Doris A. Graber 1997:* Mass Media and American Politics. Washington, D. C.: Congressional Quarterly, 5th Ed., S. 191: „Millions of babies watch television", in den Wintermonaten 31 Stunden pro Woche, 81 % der Programme

Die meisten Infrastrukturen unserer Gesellschaft würden ohne moderne Kommunikationstechnologien nicht mehr funktionieren. Das gilt auch für die Politik. Die moderne Demokratie wäre ohne Massenmedien nicht möglich. Genau das unterscheidet sie von der antiken Demokratie, wo es zwar auch eine politische Öffentlichkeit gab, aber keine „mediatisierte". Die antike Demokratie war wesentlich „Versammlungsdemokratie", d. h. abhängig vom physischen Erscheinen der Bürger an bestimmten Zeiten und bestimmten Orten. Was für die Politik galt, galt auch für die meisten anderen Aspekte der antiken Kultur: Immer mußte man sich *physisch* an bestimmte Orte begeben, um an der gesellschaftlichen Kommunikation partizipieren zu können, für die Religion z. B. in die Tempel, für die Kunst ins Theater, für die Wirtschaft zum Hafen usw.

Der gesamtgesellschaftliche Strukturwandel, der in Europa – und zwar zunächst *nur* in Europa – zur „Moderne" führt, sei, so Anthony Giddens[4], konditioniert durch Innovationen auf dem Gebiet der Kommunikationstechnologien zur Überwindung raum-zeitlicher Restriktionen gesellschaftlicher Kommunikation[5]. Die moderne Gesellschaft habe „no sense of place"[6], die lokal gebundenen Gemeinschaften früherer Zeiten sind verschwunden: Ein Intellektueller in New York kann mit einem Intellektuellen in San Francisco, Boston, London, Berlin oder Wien intensiver kommunizieren und mehr gemeinsam haben als mit seinen Nachbarn im Wohnviertel, und Vertreter der Theorie der „Informationsgesellschaft" würden schon hier anmerken: Was wir bislang an Informations- und Kommunikationsrevolutionen erlebt haben, sei nur der Anfang gewesen einer viel radikaleren Transformation, die uns erst bevorsteht, die aber mit dem raschen Ausbau der Infrastrukturen für die neuen Informations-Superhighways alsbald Realität werden wird; die Frage, ob wir das überhaupt wollen bzw. gutheißen oder nicht, stelle sich gar nicht mehr, sondern nur noch die Frage, ob wir uns „intelligent" genug darauf einstellen. Unsere Zukunft hänge von der Lernfähigkeit und der Lerngeschwindigkeit unserer Kommunikationsstrukturen ab – nicht nur, aber auch, von denjenigen des politischen Systems.

Diese kursorische Einleitungsskizze deutet schon auf die hohe Komplexität, aber auch auf die aktuelle Relevanz dieses Kapitels hin. Der *erste Abschnitt* soll sich mit der historischen Dimension des Themas beschäftigen, und zwar mit der zentralen Fragestellung: Inwieweit läßt sich die *Entwicklung zur Demokratie* aus der inneren Dynamik der massenmedial strukturier-

---

wären aber eigentlich für Erwachsene gedacht; andererseits gibt es in den USA rd. 23 Millionen halbe Analphabeten, „functionally illiterate", die für Informationen über Politik völlig auf das Fernsehen angewiesen sind, so Graber.

4 *Anthony Giddens 1990:* The Consequences of Modernity. Stanford, Cal.: Stanford Univ. Press; siehe auch *Niklas Luhmann 1992:* Beobachtungen der Moderne. Opladen: Westdeutscher Verlag.

5 So vor allem auch *Niklas Luhmann 1997:* Die Gesellschaft der Gesellschaft. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

6 *Joshua Meyrowitz 1985:* No Sense of Place. The Impact of Electronic Media on Social Behavior. New York/Oxford: Oxford Univ. Press.

ten „Sphäre der Öffentlichkeit" erklären? – Dieser Aspekt erscheint aus mehreren Gründen wichtig: Zum einen wird immer wieder beklagt, die Geschichte der Massenmedien sei ein weithin vernachlässigtes Forschungsfeld[7]. Die Geschichtswissenschaft habe sich mit der Idee einer Geschichte als „Geschichte von Kommunikationsereignissen" erst seit kurzem anfreunden können – Hans-Ulrich Wehler hat sie in seine monumentale „Deutsche Gesellschaftsgeschichte" erstmals integriert[8]. Die Publizistik- und Kommunikationswissenschaften haben sich zwar wieder auf die Historizität ihres Gegenstandes besonnen, aber an der Dominanz des Gegenwartsbezuges hat dies noch nicht viel geändert. Die Soziologie scheint das Thema – nach der kommunikationstheoretischen „Wende" seit Anfang der 1980er Jahre – ebenfalls erst entdeckt zu haben; die Klassiker der Soziologie (Karl Marx, Emil Durkheim, Max Weber) hatten sich mit dem Phänomen der Massenmedien so gut wie gar nicht beschäftigt. Dasselbe gilt für die Politikwissenschaft, wo in den renommiertesten amerikanischen und deutschsprachigen Zeitschriften bis zur Mitte der 1980er Jahre fast keine Beiträge zu den „Massenmedien" zu finden waren[9]. In einer berühmten Studie zur „politischen Partizipation" kamen die Massenmedien fast gar nicht vor[10], und sogar die Wahlforschung beschränkte sich im wesentlichen auf Interaktionen zwischen den politischen Parteien und den Wählern, den Massenmedien schrieb man bestenfalls „minimale Effekte" zu.

Mit Ausnahme der Studie von Jürgen Habermas zum „Strukturwandel der Öffentlichkeit"[11] wurde die *demokratietheoretische* Brisanz des Themas „Massenmedien" weithin überse-

---

7 *Jürgen Wilke 1989:* Geschichte als Kommunikationsereignis. Der Beitrag der Massenkommunikation beim Zustandekommen historischer Ereignisse. In: Max Kaase/Winfried Schulz (Hrsg.), Massenkommunikation. – Theorien, Methoden, Befunde. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 57–71. Vgl. jetzt *Jörg Requate 1999:* Öffentlichkeit und Medien als Gegenstände historischer Forschung. In: Geschichte und Gesellschaft 25: 5–32.

8 *Hans-Ulrich Wehler 1987/1995:* Deutsche Gesellschaftsgeschichte, 3 Bde. München: Beck.

9 *Max Kaase 1986:* Massenkommunikation und politischer Prozeß. In: Ders. (Hrsg.), Politische Wissenschaft und politische Ordnung. – Analysen zur Theorie und Empirie demokratischer Regierungsweise. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 357–374; zwischen 1970 und 1984 setzten sich lediglich 17 von 2.640 wissenschaftlichen Beiträgen in deutschen und amerikanischen politikwissenschaftlichen Fachzeitschriften mit der Rolle der Massenmedien auseinander, und auch neuere Studien zum Wandel politischer Institutionen nehmen die Massenmedien, wenn überhaupt, nur am Rande zur Kenntnis, vgl. auch *Hans Mathias Kepplinger 1998:* Die Demontage der Politik in der Informationsgesellschaft. Freiburg/München: Karl Alber, S. 19; siehe auch *Max Kaase 1998:* Politische Kommunikation – Politikwissenschaftliche Perspektiven. In: Otfried Jarren/Ulrich Sarcinelli/Ulrich Saxer (Hrsg.), Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 97–113.

10 *Sidney Verba/Norman H. Nie/Jae-on Kim 1978:* Participation and Political Equality. Chicago/London: Univ. of Chicago Press.

11 *Jürgen Habermas 1962/1983:* Strukturwandel der Öffentlichkeit. Darmstadt/Neuwied: Luchterhand, 14. Aufl.

hen, und die obige Behauptung: „Eine moderne Demokratie ist ohne Massenmedien nicht möglich", wäre wohl noch vor kurzem als kuriose Nebenbemerkung abgetan worden. Staatsrechtler hätten vielleicht den Bezug zu den Grund- und Freiheitsrechten, zu denen eben auch die Pressefreiheit gehört, hergestellt[12]. Trotzdem, in der Tradition von Max Weber konnte man z. B. sogar die Legitimationsproblematik von Demokratien ohne Bezug auf die Massenmedien abhandeln. Die meisten Schriften zur „politischen Kommunikation" sind ganz neuen Datums. Kurzum, man darf wohl ohne Übertreibung behaupten, die Politikwissenschaft als Disziplin habe – wie die Nachbardisziplinen der Geschichtswissenschaft und der Soziologie – hier einen blinden Fleck gehabt: „Man sieht nicht, daß man nicht sieht."

Der historische Teil schließt mit dem Thema „Informationsgesellschaft" ab. Die Theoretiker der Informationsgesellschaft vertreten ja ganz entschieden die Auffassung, das zurückliegende 20. Jahrhundert sei im wesentlichen als das Jahrhundert der permanenten und beschleunigten Revolutionen auf dem Gebiet der Informations- und Kommunikationstechnologien zu verstehen[13]. Dieser Prozeß sei nun so weit fortgeschritten, daß er die *Grundlagen* unserer Gesellschaft berühre: Die alte Industriegesellschaft beruhte auf Rationalisierungen bei der Gewinnung und Nutzung von Energie, und eben diese Rationalisierungen ermöglichten seit dem Ende des 18. Jahrhunderts die enormen Wohlstandszuwächse der westlichen Industrieländer. Diese Periode neige sich dem Ende zu: Der neue Rohstoff heißt nicht mehr Energie, sondern Information. Die Grundoperationen der künftigen Gesellschaft seien daher bezogen auf die Verarbeitung und Vernetzung von Informationen. Fortan werden Wohlstandszuwächse oder -verluste weltweit über diesen rasch expandierenden Sektor verteilt.

Wir nehmen diese Ansätze ernst, auch wenn hier teilweise noch in Szenarien gedacht wird. Einige Kenner der Materien sprechen aber bereits von „Mystifizierung" der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien (Stichwort: „Mythos Internet"), so prominente Au-

---

12 Siehe jedoch den Beitrag von *Michael Kloepfer 1987:* Öffentliche Meinung, Massenmedien. In: Joseph Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. II: Demokratische Willensbildung – Die Staatsorgane des Bundes. Heidelberg: C. F. Müller, S. 171–205, insbes. S. 188 zum „Spiegel-Urteil" des BVerfGE 20, 162, wo es heißt: „Eine freie, nicht von der öffentlichen Gewalt gelenkte, keiner Zensur unterworfene Presse ist ein Wesenselement des freiheitlichen Staates; insbesondere ist eine freie, regelmäßig erscheinende politische Presse für die moderne Demokratie unentbehrlich." Pressefreiheit, freie Meinungsbildung, die Vorstellung vom Wettbewerb der Meinungen in freier Diskussion gehörten daher zu den *Wesenselementen der Demokratie.* Für Österreich siehe den allerdings eher medienpolitisch gehaltenen Beitrag von *Fritz Plasser 1992:* Massenmedien. In: Herbert Dachs et al. (Hrsg.), Handbuch des politischen Systems Österreichs. Wien: Manz, S. 419–432.

13 *Michael M. Mirabito 1994:* The New Communications Technologies. Boston/London: Focal Press, Sec. Ed.; *Lawrence K. Grossman 1995:* The Electronic Republic. Reshaping Democracy in the Information Age. New York u. a.: Viking: A Twentieth Century Fund Book.

toren wie Niklas Luhmann bezweifeln[14] generell die These von einem grundlegenden Strukturwandel der Gesellschaft und verweisen die ganze Diskussion ins Reich der Spekulationen. Selbst wenn man Luhmanns gesellschaftstheoretische Argumente überzeugend findet, stellt sich doch die Frage, welche Auswirkungen die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien (IuK) auf unsere gewohnten Demokratien bereits haben und welche möglicherweise zu erwarten sind. So verbindet die dafür zuständige Kommission der EU mit den IuK große Hoffnungen für die Modernisierung der Wirtschaft, für die Schaffung von Arbeitsplätzen und auch für verstärkte Basispartizipation an politischen Entscheidungsprozessen. Sind sie begründet?

Der *zweite Abschnitt* rezipiert und diskutiert a) die jüngsten Entwicklungen auf dem Gebiet der Kommunikationsforschung im allgemeinen, z. B. Ansätze zur Überwindung des alten Sender-Empfänger-Modells der Kommunikation, die Akzentverlagerung zum Aspekt des „Verstehens"[15], die Konzeption des „aktiven" Publikums (etwa im „uses-and-gratification approach") oder Studien zum Bereich der *political cognitions*, insbesondere der Schema-Theorie; b) weiterhin sollen hier makro-theoretische Ansätze einer Art Plausibilitätstest unterzogen werden, etwa der Vorschlag von Frank Marcinkowski, Niklas Luhmann u. a., *Massenmedien als Funktionssystem der Gesellschaft* zu begreifen. Dieser Vorschlag ist von der Publizistik als Disziplin z. T. mit großem Enthusiasmus begrüßt worden[16], ob man aber von einem „Siegeszug systemtheoretischer Konzepte auch in der Kommunikationswissenschaft" sprechen

14 Wir kommen darauf zurück.

15 *Niklas Luhmann 1986:* Systeme verstehen Systeme. In: Niklas Luhmann/Karl Eberhard Schorr (Hrsg.), Zwischen Intransparenz und Verstehen. Fragen an die Pädagogik. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 72–117; *Niklas Luhmann 1995:* Was ist Kommunikation? In: Ders., Soziologische Aufklärung 6. Opladen: Westdeutscher Verlag. *Gebhard Rusch 1992:* Auffassen, Begreifen und Verstehen. Neue Überlegungen zu einer konstruktivistischen Theorie des Verstehens. In: Siegfried J. Schmidt (Hrsg.), Kognition und Gesellschaft. Der Diskurs des Radikalen Konstruktivismus. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 214–256; *Gebhard Rusch 1994:* Kommunikation und Verstehen. In: Klaus Merten/Siegfried J. Schmidt/Siegfried Weischenberg (Hrsg.), Die Wirklichkeit der Medien. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 60–78, und im selben Sammelband *Klaus Krippendorff 1994:* Der verschwundene Bote. Metaphern und Modelle der Kommunikation, S. 79–113; *Klaus Krippendorff 1994:* A Recursive Theory of Communication. In: David Crowley/David Mitchell (Hrsg.), Communication Theory Today. Stanford, Cal.: Stanford Univ. Press, S. 78–104, sowie Beiträge in *Donald P. Cushman/Bronislav Kovacic 1995 (Hrsg.):* Watershed Research Traditions in Human Communication Theory. Albany: State Univ. of New York Press.

16 *Alexander Görke/Matthias Kohring 1996:* Unterschiede, die Unterschiede ausmachen: Neuere Entwürfe zu Publizistik, Massenmedien und Journalistik. In: Publizistik 41: 15–31; *Alexander Görke/Matthias Kohring 1997:* Worüber reden wir? Vom Nutzen systemtheoretischen Denkens für die Publizistikwissenschaft. In: Medien Journal 21: 3–14; *Matthias Kohring/Detlef M. Hug 1997:* Öffentlichkeit und Journalismus. Zur Notwendigkeit der Beobachtung gesellschaftlicher Interdependenz. – Ein systemtheoretischer Entwurf. In: Medien Journal 21: 15–33; *Stephan Weber 1997:*

kann[17], wollen wir hier zunächst einmal offenlassen. Kepplinger[18] und Schulz z. B. kommen nach wie vor mit dem alten Input-Output-Modell von David Easton zurecht, Fritz Plasser[19] diagnostizierte vor Jahren eine Tendenz der Verschmelzung von journalistischem und politischem System zu einer Art „Superstruktur", die in eine neuartige Form von „Telekratie" münden würde; nicht wenige Autoren sehen in den Massenmedien ein „intermediäres System" („System" ist hier gerade nicht systemtheoretisch gemeint), welches z. B. im Bereich der politischen Kommunikation eine Verbindung darstellen würde zwischen den politischen Institutionen und dem Publikum (so vor allem Jarren). Wenn man von einer zunehmenden Tendenz der „Kommerzialisierung" spricht, wäre zu fragen, ob die Medien nicht immer schon ein Teil der Wirtschaft waren, sowohl was die Unternehmensform betrifft als auch deren Produkte (content industry), schließlich waren die Druckereien/Verlage fast ausschließlich privatwirtschaftlich organisiert gewesen und ihre Produkte (Zeitungen) ein Geschäft wie jedes andere auch (siehe historischer Teil). – In diesen Kontext gehören auch die theoretischen Konzeptualisierungen von „Öffentlichkeit" und „öffentlicher Meinung".

Der *dritte Abschnitt* wendet sich den Funktionen und Effekten der Massenmedien für die Institutionen und politischen Prozesse unserer Gegenwartsgesellschaften zu. Grundsätzlich besteht an der zunehmenden „Mediatisierung der Politik" – jedenfalls seit das Fernsehen zum Leitmedium geworden ist – in der einschlägigen Literatur wenig Zweifel. Umso wichtiger sind die Untersuchungen zur Qualität der Informations- und Politikvermittlungsfunktion der Medien. Hier ist zwischen den Print- und Telekommunikationsmedien zu differenzieren und vor allem auf die heftige Debatte über die Rolle des Fernsehens einzugehen. Die „Watchdog-Funktion" wurde schon von den Aufklärern als Argument für die Pressefreiheit ins Feld geführt. Die Aufdeckung von Korruption und Machtmißbrauch ist noch immer eine wichtige Funktion der Medien – nicht zuletzt deshalb sind sie ja grundrechtlich geschützt[20] –, aber

---

Doppelte Differenz. Schritte zu einer konstruktivistischen Systemtheorie der Medienkommunikation. In: Medien Journal 21: 34–43; *Rodrigo Jokisch 1997:* Die Form der Medien. Eine distinktionstheoretische Beobachtung. In: Medien Journal 21: 44–59.

17 *Joachim Westerbarkey 1995:* Journalismus und Öffentlichkeit. In: Publizistik 40: 152–162.

18 *Hans Mathias Kepplinger 1985:* Systemtheoretische Aspekte politischer Kommunikation. In: Publizistik 30: 247–264; *Hans Mathias Kepplinger 1998:* Die Demontage der Politik in der Informationsgesellschaft, a. a. O.; *Winfried Schulz 1997:* Politische Kommunikation. Theoretische Ansätze und Ergebnisse empirischer Forschung zur Rolle der Massenmedien in der Politik. Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

19 *Fritz Plasser 1985:* Elektronische Politik und politische Technostruktur reifer Industriegesellschaften. In: Fritz Plasser/Peter A. Ulram/Manfried Welan (Hrsg.), Demokratierituale. – Zur politischen Kultur der Informationsgesellschaft. Wien/Köln/Graz: Böhlau, S. 9–32.

20 *Martin Bullinger 1989:* Freiheit von Presse, Rundfunk, Film. In: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI „Freiheitsrechte". Heidelberg: C. F. Müller Juristischer Verlag, S. 667–738.

die Skandalberichterstattung der jüngsten Zeit hat doch in erschreckender Weise gezeigt, wie sehr eine sich als „investigativer Journalismus" gerierende Medienpraxis über selbstdefinierte Nachrichtenwerte gegenüber der politischen Realität *verselbständigen* kann[21].

Die Untersuchung der Agendasetting-Funktion der Medien scheint sich zu einem spezialisierten Forschungszweig zu entwickeln. Daß die Medien diese Funktion erfüllen, wird grundsätzlich kaum mehr bezweifelt; dennoch wird aus neueren Studien immer klarer, daß hier beträchtliche Variationen existieren, die mit „intervenierenden Variablen" zu tun haben, die Prozesse einerseits abhängig sind von Merkmalen des Publikums (Informationsniveau, Aufmerksamkeit, Interesse), andererseits von der Art der Issues (obtrusive/unobtrusive issues).

8.1 Die historische Entwicklung der Massenmedien und ihre Bedeutung für den Demokratisierungsprozeß

Der Beginn der Entwicklung zu den modernen Massenmedien ist untrennbar verknüpft mit der Erfindung des Buchdrucks im Jahrzehnt zwischen 1440 und 1450 durch Johannes Gutenberg. Zwar hatte es in China schon Jahrhunderte zuvor eine ähnliche Innovation gegeben, aber die Technik des Buchdrucks blieb fest in der Hand der Zentralgewalt, also des kaiserlichen Hofes. Man druckte z. B. Schriften des Konfuzius, um die Lehr- und Prüfungsinhalte bei der Rekrutierung von Beamten besser standardisieren zu können, d. h., der Buchdruck blieb Herrschaftstechnik und diffundierte nicht in die Gesellschaft[22]. Ganz anders die Situation in Europa am Ausgang des Mittelalters: Hier gab es keine Zentralgewalt, welche die Verbreitung des Buchdrucks hätte verbieten können[23]. Die typographischen Medien (Bücher, Flugschriften, Pamphlete) folgten den existierenden *Handelsnetzen*: Wer Geld und Interesse hatte, kaufte sich ein Buch.

---

21 So vor allem die Arbeiten von Thomas E. Patterson am Beispiel der Wahlkampfkommunikationen in den USA. Näheres dazu im Abschnitt „Wahlkampfkommunikation".

22 *Michael Giesecke 1998:* Der Buchdruck in der frühen Neuzeit. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 128 f.; am Königshof von Korea druckte man auch Gesetzesbücher und in hoher Auflage Geldscheine, wahrscheinlich war deshalb die Anwendung des Buchdrucks durch Private streng verboten. – Ob Gutenberg das „chinesische Vorbild" kannte, ist eher zweifelhaft; jedenfalls gibt es dafür keine Hinweise. Wahrscheinlich dürfte Gutenberg völlig selbständig an der Erfindung seiner „Schreibmaschine" gearbeitet haben – darum ging es Gutenberg ja im Grunde genommen, also um die Mechanisierung der Skriptorien –, aber dahinter steckte ein ganz anderes Motiv: Gutenberg wollte Geld verdienen, er versprach sich von seiner Erfindung ein gutes Geschäft und riskierte deshalb sogar eine hohe Verschuldung. Eine solche Motivlage wäre in China doch sehr unwahrscheinlich gewesen.

23 Die „print-revolution" erfolgte um ein ganzes Jahrhundert vor der „military revolution", welche den wichtigsten Antriebsfaktor für den Aufbau moderner staatlicher Strukturen dargestellt hat,

Die Verbreitung der Technik des Buchdrucks sowie das Tempo der Produktion und Diffusion von Druckerzeugnissen in Europa ist eine Erfolgsstory sondergleichen: Um das Jahr 1500 besaßen bereits 235 Städte zumindest eine Druckerei; wahrscheinlich waren bis zu diesem Zeitpunkt schon 20 Millionen Bücher produziert worden.[24] Zwischen 1500 und 1600 erschienen zwischen 150.000 und 200.000 Buchtitel auf den europäischen Märkten. Abgesehen von den hohen Auflagen, welche die Schriften Martin Luthers erreichten, dürfte die durchschnittliche Auflagenhöhe bei ca. 1.000 gelegen haben, d. h., es wurden 150 bis 200 Millionen Bücher gedruckt und verkauft, und dies trotz der relativ hohen Papierpreise[25]. „Bücher werden als die ‚ersten Massenartikel' für den ‚Massenmarkt' beschrieben."[26] Mit der neuen Wundermaschine konnte man an einem Tag mehr drucken als man früher in den Skriptorien in einem Jahr hatte abschreiben können; es war keine Schwierigkeit mehr, an einem Tag 300 Seiten zu drucken[27]. Insofern muß man das Buch dieser Zeit zu den Massenmedien rechnen[28].

Trotz der explosionsartigen Verbreitung von Druckerzeugnissen leben in vielen Bereichen der Gesellschaft – vor allem in den östlichen Regionen Europas – die alten Traditionen einer primär *oralen* Kultur weiter. Literalität ist schichtspezifisch und regional sehr ungleich ver-

---

d. h., zu Gutenbergs Zeiten gab es zwar lokale Herrschaftsstrukturen, aber noch keinen Staat – geschweige denn ein „Empire" von der Wucht Chinas. Zur „militärischen Revolution" sei auf das Kap. 4 zurückverwiesen.

24 Die Zahlen schwanken naturgemäß, weil es sich um Schätzungen handelt, siehe *Aleida Assmann/Jan Assmann 1994:* Das Gestern im Heute. Medien und soziales Gedächtnis. In: Klaus Merten/Siegfried J. Schmidt/Siegfried Weischenberg (Hrsg.), Die Wirklichkeit der Medien. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 114–140, hier insbes. S. 135: Im ersten halben Jahrhundert des Buchdrucks habe die Zahl der Bücherproduktion ca. 8 Millionen umfaßt, immerhin aber ein Output, „der in sämtlichen Skriptorien Europas in elf Jahrhunderten nicht erreicht worden ist". – Die Zahlen im Text sind entnommen aus *R. A. Houston 1988:* Literacy in Early Modern Europe. London/New York: Longman, S. 156 f.

25 *R. A. Houston 1988:* Literacy in Early Modern Europe, a. a. O., S. 157.

26 *Michael Giesecke 1998:* Der Buchdruck in der frühen Neuzeit, a. a. O., S. 396; siehe auch *Erdmann Weyrauch 1995:* Das Buch als Träger der frühneuzeitlichen Kommunikationsrevolution. In: Michael North (Hrsg.), Kommunikationsrevolutionen. – Die neuen Medien des 16. und 19. Jahrhunderts. Köln/Weimar/Wien: Böhlau, S. 1–14.

27 *Jan-Dirk Müller 1988:* Der Körper des Buches. – Zum Medienwechsel zwischen Handschrift und Druck. In: Hans Ulrich Gumbrecht/K. Ludwig Pfeiffer (Hrsg.), Materialität der Kommunikation. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 203–217, hier S. 205: „... jetzt aber konnte ein Drucker in einem einzigen Tag mehr Seiten herstellen als ein Schreiber in einem Jahr."

28 *Erdmann Weyrauch 1981:* Überlegungen zur Bedeutung des Buches im Jahrhundert der Reformation. In: Hans-Joachim Köhler (Hrsg.), Flugschriften als Massenmedium der Reformationszeit. Stuttgart: Klett-Cotta, S. 243–260; vgl. *Uwe Neddermeyer 1993:* Wann begann das ‚Buchzeitalter'? In: Zeitschrift für Historische Forschung 20: 205–216.

teilt. Es sei daher „nicht leicht", schreibt auch Luhmann, „auszumachen, was denn nun eigentlich neu ist und was genau die Kommunikationsweise der Gesellschaft tiefgreifend verändert"[29]. Dennoch sollen hier wenigstens einige Aspekte angeführt werden.

Erstens, der Aufbau eines von Individuen unabhängigen *gesellschaftlichen Gedächtnisses:* Schon die damaligen Zeitgenossen erkannten, daß die Bücher Informationen nicht nur präsentieren und verbreiten, sondern auch speichern. Merlin Donald sieht daher mit dem Buchdruck eine neue Epoche des Ausbaus eines „External Memory Field" (EXMF) beginnen[30]. Zunächst wird das Langzeitgedächtnis restrukturiert, d. h. im besonderen das kulturelle Erbe aus der Antike, von den Humanisten druckfertig aufbereitet und publiziert; schon um 1520 war die große Aufgabe des Druckes klassischer Werke abgeschlossen. Wir sprechen heute von „Renaissance", wohl wissend, daß die antiken Autoren nicht erst in dieser Zeit entdeckt und gelesen wurden. Das Epochenmachende leistete offenbar der Buchdruck, aber auch das dauerte nicht lange: „Nachdem das alte Wissen im Archiv war, wurde – nicht nur von der Wissenschaftlergemeinschaft, sondern auch von der übrigen Gesellschaft – das neue Wissen prämiert."[31] Der enorme quantitative Output sowie der dezentralisierte Modus der Diffusion führen nicht nur zu einer Explosion des Wissens, sie problematisieren auch die Beschränkungen der traditionellen Bildungseinrichtungen (Kirche, Universität, Palast samt fürstlicher Patronage), wo Wissen tradiert, gelehrt und monopolisiert worden war. Manche Autoren sprechen schon für diese Zeit von einer „umfassenden Demokratisierung der Kultur"[32].

Zweitens, der Buchdruck läutet gewissermaßen die Geburtsstunde der neuen, *exakten Wissenschaften* ein. Elizabeth Eisenstein[33] hat diesen Aspekt besonders herausgearbeitet. Der Buchdruck erlaubt und ermöglicht es in viel höherem Maße als je zuvor, Bücher nebeneinander zu legen, die Inhalte zu vergleichen, Widersprüche zu entdecken, falsche Daten zu identifizieren, irrige Ansichten zu kritisieren etc. Es werden neue Sicherheitsgrundlagen des Wissens gefordert und gesucht[34]; schließlich glaubt man sie gefunden zu haben – in der Mathematik!

Drittens, der Buchdruck ermöglicht die *Reformation*, eines der bedeutendsten Ereignisse der europäischen Geschichte. Die Reformation ist nicht bloß aus religiös-theologischen oder sozialen Ursachen zu erklären, „sondern kann und muß zugleich als Phänomen der Massen-

---

29 *Niklas Luhmann 1997:* Die Gesellschaft der Gesellschaft. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 293.

30 *Merlin Donald 1991:* Origins of the Modern Mind. – Three Stages in the Evolution of Culture and Cognition. Cambridge, Mass./London: Harvard Univ. Press.

31 *Michael Giesecke 1998:* Der Buchdruck in der frühen Neuzeit, a. a. O., S. 328.

32 *Aleida Assmann/Jan Assmann 1994:* Das Gestern im Heute. Medien und soziales Gedächtnis. In: Klaus Merten/Siegfried J. Schmidt/Siegfried Weischenberg (Hrsg.), Die Wirklichkeit der Medien. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 114–140, siehe insbes. Tab.5: „Das soziale Gedächtnis in den Etappen der Medienevolution", S. 139.

33 *Elizabeth L. Eisenstein 1983:* The Printing Revolution in Early Modern Europe. Cambridge u. a.: Cambridge Univ. Press.

34 *Benjamin Nelson 1986:* Der Ursprung der Moderne. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 165 ff.

kommunikation erklärt werden“[35]. Nachdem Luther (1517) seine 95 Thesen angeschlagen hatte, wurden sie gedruckt und waren innerhalb eines Monats in ganz Europa bekannt[36]. Luthers Flugschrift „An den christlichen Adel deutscher Nation“, mit einer Auflage von 4.000 Exemplaren am 18. August 1520 erschienen, war in fünf Tagen vergriffen und erlebte noch weitere 15 Ausgaben[37]. Zwar wird die Reformation als „book event“ beschrieben, ebenso wichtig waren aber auch die Flugschriften und Pamphlete[38]: Für das deutsche Sprachgebiet rechnet man für die Zeit bis 1530 mit einer Flugschriftenpublikation von rd. 10.000 Ausgaben; nimmt man eine durchschnittliche Auflage von 1.000 Exemplaren an, so wurden in dieser Zeit 10 Millionen Flugschriften verbreitet! Die massenweise produzierten Schriften dienten weniger der Information und Meinungsbildung, sondern viel mehr noch der Propaganda und Agitation: „Sie stellen Öffentlichkeit her und schufen neue Verhaltensdispositionen.“[39]

Viertens, eine der oben angesprochenen „neuen Verhaltensdispositionen“ war die Bereitschaft zum Krieg. *Kriegspropaganda* begleitete schon die religiösen Kriege des 16. Jahrhunderts, einen ersten Höhepunkt erreichte sie jedoch zur Zeit des Dreißigjährigen Krieges[40]. König Gustav II. Adolph von Schweden z. B. führte in seinem Troß eine komplette Druckerei mit, um jeweils vor Ort die Trommeln der Propaganda rühren zu können[41]: Die unterdrückten Religionsverwandten müßten vom päpstlichen Joch befreit werden. In der protestantischen Propaganda wird Gustav Adolph zum *Löwen aus Mitternacht* stilisiert, die Schweden kämen als Freund und keineswegs als Feind, es gehe um den wahren Glauben, die Freiheit, die Gerechtigkeit usw. Nach der Schlacht von Breitenfeld 1631, in welcher die Schwe-

---

35 *Jürgen Wilke 1989:* Geschichte als Kommunikationsereignis. Der Beitrag der Massenkommunikation beim Zustandekommen historischer Ereignisse. In: Max Kaase/Winfried Schulz (Hrsg.), Massenkommunikation. – Theorien, Methoden, Befunde. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 57–71, hier S. 60. Vgl. *Euan Cameron 1991:* The European Reformation. Oxford u. a.: Clarendon Press, S. 106 ff., sowie *De Lamar Jensen 1992:* Reformation Europe. – The Age of Reform and Revolution. Lexington, Mass./Toronto: D. C. Heath and Company.

36 *Mitchell Stephens 1989:* A History of News. New York u. a.: Penguin Books, S. 85.

37 *Michael Giesecke 1998:* Der Buchdruck in der frühen Neuzeit, a. a. O., S. 65.

38 Siehe vor allem die Beiträge in *Hans-Joachim Köhler 1981 (Hrsg.):* Flugschriften als Massenmedium der Reformationszeit. Stuttgart: Klett-Cotta; *Olaf Mörke 1995:* Pamphlet und Propaganda. Politische Kommunikation und technische Innovation in Westeuropa in der frühen Neuzeit. In: Michael North (Hrsg.), Kommunikationsrevolutionen. Die neuen Medien des 16. und 19. Jahrhunderts. Köln/Weimar/Wien: Böhlau, S. 15–32.

39 *Jürgen Wilke 1989:* Geschichte als Kommunikationsereignis, a. a. O., S. 61; von 70 bekannten Druckern unterstützten ungefähr 40 Luther, während nur 15 katholische am Werk waren.

40 *Johannes Burkhardt 1992:* Der Dreißigjährige Krieg. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 225 ff.

41 *Michael Kunczik 1997:* Geschichte der Öffentlichkeitsarbeit in Deutschland. Köln/Weimar/Wien: Böhlau, S. 53 f.; vgl. auch *Bernd Sösemann 1995:* Die Kommunikations- und Medienrevolution. In: Hans-Ulrich Wehler (Hrsg.), Scheidewege der deutschen Geschichte. – Von der Reformation bis zur Wende 1517–1989. München: C. H. Beck, S. 65–78, hier insbes. S. 73.

den ein Heer von Tilly schlugen, schien der Sieg des norddeutschen Protestantismus besiegelt – in allen Schriften wird gejubelt; der Schwedenkönig war zu einem „Mann des Volkes" geworden: „Von jetzt an brauchte er sich nicht mehr zu rechtfertigen …, deutsche Zeitungsschreiber machten Propaganda für die Sache Schwedens und des Protestantismus."[42]

Fünftens, der Buchdruck förderte wesentlich die *Entstehung der modernen Nationalsprachen* und bot neue Formen der *Unterhaltung* in den Volkssprachen. Drucker wie Autoren des 16. Jahrhunderts hatten mit großen Problemen der Textvereinheitlichung zu kämpfen, jeder Autor pflegte eine andere Ausdrucks- und Schreibweise – schrieb eben in den lokalen Dialekten und kannte noch keine generalisierten Regeln der Orthographie etc.[43] Wir wissen heute um die enorme Bedeutung der Lutherschen Bibelübersetzung für die Entstehung der deutschen Hochsprache. Das Englische hat sich dank der Standardisierungsleistungen des Buchdrucks seit den Zeiten Shakespeares nur mehr unwesentlich verändert; das Französische muß allerdings erst in einem langen Prozeß gegen die Resistenz der Regionalsprachen durchgesetzt werden usw. Die Druckpresse stand also nicht nur im Dienste der Religion und der Wissenschaften – für diese blieb das Latein auch noch längere Zeit die wichtigste *lingua franca* –, sondern auch der Befriedigung der Neugierde oder schlicht der Unterhaltung durch mehr oder weniger „fiktive" Geschichten. So erscheint 1562 in London eine Flugschrift mit dem Titel: *The true reporte of the forme and shape of a monstrous Childe borne at Muche Horkesley*[44]. Über monströse Geburten bei Mensch und Tier wird viel publiziert. In Paris erscheint 1579 eine Flugschrift, worin berichtet wird, daß am 18. Februar, 2 Uhr nachmittags, ein großer doppelköpfiger Drache über die Stadt geflogen sei (das Titelblatt zeigt das Bild dieses Drachen). Eine ähnliche Drachengeschichte enthält eine Londoner Flugschrift aus dem Jahre 1614: Ein Drache halte sich in einem Wald in Sussex auf (nur 30 Meilen von London entfernt) und habe bereits einen Mann, eine Frau, mehrere Hunde und Rinder gefressen. Die monströsen Ausmaße des Drachen werden ausführlich beschrieben. Abschließend entschuldigt sich der Autor, daß er nur „schlechte Nachrichten" habe; er würde über gute berichten, wenn er welche hätte – ein frühes Beispiel für einen journalistischen Trick!

Sehr beliebt waren auch *Sex-and-crime Stories,* also Geschichten über Ehemänner, die ihre Frauen verkaufen oder ermorden bzw. Geschichten über Frauen, die zusammen mit ihren Liebhabern Männer umbringen und deren Leichen zerstückeln usw. Eine Flugschrift aus dem Jahre 1613 berichtet auf 168 Seiten über einen Gerichtsprozeß gegen Hexen in Lancashire mit

---

42 *Michael Kunczik 1997:* Geschichte der Öffentlichkeitsarbeit in Deutschland, a. a. O., S. 55; man sieht, wie schnell der Buchdruck die Legitimationsproblematik auf die Tagesordnung setzte, verschärft natürlich in Zeiten des Krieges; siehe dazu auch *Peter Ukena 1981:* Flugschriften und verwandte Medien im Kommunikationsprozeß zwischen Reformation und Frühaufklärung. In: Köhler (Hrsg.), Flugschriften, a. a. O., S. 163–170.

43 *Frederic Hartweg 1981:* Buchdruck und Druckersprachen der frühneuhochdeutschen Periode. In: Köhler (Hrsg.), Flugschriften, a. a. O., S. 43–64.

44 *Mitchell Stephens 1989:* A History of News, a. a. O., S. 123.

genauen Beschreibungen, wie diese den Teufel verehrten. Der Glaube an den Teufel, an Hexen und Hexerei, Schwarze Magie und Wunder war und blieb noch eine ganze Weile im Volksglauben fest verankert. Ebenso werden Naturkatastrophen und Seuchen (die Pest) umstandslos als „Strafe Gottes" gedeutet. – Ob die Inhalte dieser Geschichten tatsächlich allgemein für „wahr" gehalten wurden, ist ungewiß, Tatsache ist jedoch, daß sie gerne gekauft und gelesen wurden. Giesecke[45] spricht von einer „Technisierung der Unterhaltungskunst"; die Stichworte zur anlaufenden Transformation sind: Übergang von höfischer zu städtischer Literatur, Verbürgerlichung der Kunst, Prosaauflösung.

Aus heutiger Sicht können wir mit Erstaunen festhalten: Der vielbeklagte Sensationsjournalismus ist keine Degenerationserscheinung seit der 2. Hälfte des 19. Jahrhunderts, sondern steht schon am Beginn der modernen Publizistik. Die Vorliebe für sog. *Human Interest Stories* ist ebenfalls nichts Neues; gleichfalls kannten offenbar schon die Autoren und Drucker des 16. und 17. Jahrhunderts den Grundsatz: *Crime news is prime news!* Warum ist das so? Die Geschichten enthalten, so Stephens, Berichte über „disturbances of causality"[46], sie überraschen, verunsichern, erregen Gefühle usw.; das macht sie so attraktiv. Man könnte dahinter ein Paradox vermuten: Die Leser nutzen die modernen Medien mit ihren verunsichernden Informationen, um für sich selbst Sicherheit zu gewinnen; sie suchen die Welt nach möglichen Bedrohungen ab. Auch heute noch erzeugt es ein Gefühl der Unsicherheit, wenn man über mehrere Tage hindurch keine Nachrichten bekommt. Man weiß nicht, was passiert ist und ob man möglicherweise von unvorhergesehenen Ereignissen betroffen ist, das Fehlen von Nachrichten erzeuge „a universal sense of uncertainty", so Stephens[47]. Genau dieser Hintergrund führte offenbar schon sehr früh zur Entstehung von *Zeitungen*.

Im Unterschied zu den Flugschriften und Pamphleten weisen Zeitungen drei charakteristische Merkmale auf:

1. Eine Zeitung identifiziert sich selbst mit einem Namen und einem bestimmten Format.
2. Eine Zeitung erscheint in einem regelmäßigen zeitlichen Abstand: Die ersten Zeitungen erschienen wöchentlich, meistens an einem bestimmten Wochentag; dann kommen einige bereits mehrmals wöchentlich auf den Markt, und nur ein halbes Jahrhundert später (Mitte des 17. Jahrhunderts) finden wir die erste Tageszeitung.
3. Eine Zeitung enthält Berichte über verschiedene Themen.

---

45 *Michael Giesecke 1998:* Der Buchdruck der frühen Neuzeit, a. a. O., S. 307.

46 *Mitchell Stephens 1989:* A History of News, a. a. O., S. 145.

47 *Mitchell Stephens 1989:* A History of News, a. a. O., S. 221.

Die wichtigste Errungenschaft des neuen Mediums besteht wohl in der Multiplikatorfunktion[48]: Prinzipiell kann jedermann aus den Zeitungen das Neueste erfahren; es entsteht *Publizität von allem für alle*, die Zeitung ist für alle verständlich und ist – mit steigender Literalität – im Prinzip für alle erreichbar. Im Jahre 1609 erscheinen gleich zwei „Zeyttungen" zum ersten Mal: die „Meßrelationen" in Straßburg und der „Aviso" in Wolfenbüttel bei Braunschweig. Zuvor hatte es die sog. „Fugger-Zeitungen" aus Augsburg gegeben mit Informationen über Preise und Waren an den wichtigsten Handelsplätzen sowie Hinweise auf Bedrohungen der Handelswege, etwa durch Kriege[49]. Der Informationsbedarf insbesondere der Geschäftswelt war damals wie heute außerordentlich hoch[50]: Der Untergang eines einzigen Schiffes mit einer bestimmten Warenfracht konnte das Preisgefüge drastisch verändern (die erste Nummer des „Aviso" berichtet z. B. über den Untergang eines Schiffes mit einer Zuckerladung), oft genügten jedoch schon Gerüchte über Störungen, um Störungen zu verursachen.

Nach 1609 ging es mit den Zeitungsgründungen Schlag auf Schlag: 1610 erscheint die erste Wochenzeitung in Basel, 1615 eine in Frankfurt und in Wien[51], 1616 in Hamburg, 1617 in Berlin, 1618 in Amsterdam, 1620 in Antwerpen, 1621 erscheint die erste englische Zeitung in London und 1631 erstmals die berühmte *Gazette de France*, die bis 1789 bestand – die „Gazette" bestand nicht zuletzt deshalb so lange, weil sie von Anfang an ein Regierungsblatt war und

48 *Niklas Luhmann 1997:* Die Gesellschaft der Gesellschaft. Frankfurt am Main: Suhrkamp, spricht daher vorzugsweise von „Verbreitungsmedien", um sie begrifflich von den „symbolisch generalisierten Kommunikationsmedien" zu unterscheiden, siehe die Zusammenfassung auf S. 312 f. Schon die auf den Buchdruck aufbauenden Printmedien problematisieren zwei Organisationsprinzipien der vormodernen Gesellschaft: die Differenzierungsform der hierarchischen Stratifikation (Hierarchie) und die Gliederung nach Territorialität, auf welche sich allerdings der konsolidierende moderne Staat geradezu zu gründen versucht; die Verbreitungsmedien verfolgen, so jedenfalls Luhmann, „Alternativprojekte".

49 *Aleida Assmann/Jan Assmann 1994:* Das Gestern im Heute. Medien und soziales Gedächtnis. In: Klaus Merten/Siegfried J. Schmidt/Siegfried Weischenberg (Hrsg.), Die Wirklichkeit der Medien. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 151.

50 Mit dem Buchdruck konnten Waren- und Preislisten gedruckt und verbreitet werden – fast jede größere europäische Stadt wurde mit diesen versorgt –, und ebendies half u. a., die „Transaktionskosten" der Wirtschaft zu senken, so *Douglass C. North/Robert Paul Thomas 1973:* The Rise of the Western World. Cambridge u. a.: Cambridge Univ. Press, sowie *Douglass C. North 1981:* Structure and Change in Economic History. New York/London: Norton Company. Siehe für Beispiele *Cora Gravesteijn 1995:* Amsterdam and the Origins of Financial Journalism. In: Michael North (Hrsg.), Kommunikationsrevolutionen, a. a. O., S. 61–72, hier insbesondere S. 67, für eine gedruckte Preisliste aus dem Jahre 1631 aus Amsterdam.

51 Die Anfänge des Zeitungswesens in Wien liegen im dunkeln, gesichert ist als erste Zeitung die 1621 gegründete *Ordinari Zeittungen*, vgl. *Helmut W. Lang 1983:* Der österreichische Zeitungsverlag im 17. Jahrhundert. In: Franz Ivan/Helmut W. Lang/Heinz Pürer (Hrsg.), 200 Jahre Tageszeitung in Österreich, 1783–1983. Wien: Österreichische Nationalbibliothek, S. 41–54, hier S. 43.

schon von Richelieu gezielt für Propagandazwecke genutzt wurde. Die meisten anderen Zeitungen standen zwar unter Regierungsaufsicht, waren aber primär privatwirtschaftliche Unternehmen von Druckern und Verlegern (und auch von Postmeistern). Der Dreißigjährige Krieg sorgte in der 1. Hälfte des 17. Jahrhunderts ganz wesentlich dafür, daß die Zeitungen nicht gleich wieder zugrunde gingen: *Bad news are good news* – auch das galt schon damals.

Mit der Konsolidierung der Fürstenmacht zur Zeit des Absolutismus geraten aber die meisten deutschen Zeitungen ebenfalls in direkte Abhängigkeit von der jeweiligen Regierung: Die Vorzensur wird oft rigoros administriert, Inlandsnachrichten[52] dürfen fast überhaupt nicht mehr gedruckt werden, die Zeitungen bekommen Schwierigkeiten, ihre Spalten und Seiten zu füllen. Die Leser erhalten hauptsächlich Auslandsnachrichten bzw. Nachrichten aus aller Welt oder „news of special interest to traders", so Stephens[53], über Innenpolitik erfahren sie fast nichts mehr, außer es gibt „offizielle" Verlautbarungen[54], feierliche Zeremonien am Hofe der Dynasten[55] oder glorreiche Siege von Generälen. Und so blieb es in den deutschen Landen im wesentlichen bis zur Französischen Revolution, manche Autoren meinen, sogar bis zur Reichsgründung 1871[56]. Natürlich gab es auch während dieser Zeit schon eine beträchtliche Ausdehnung des literarisch-publizistischen Marktes und folglich eine zunehmende Verdichtung der öffentlichen Kommunikation[57]. Ende des 18. Jahrhunderts erreichte die deutsche Tagespresse mit einer Gesamtauflage von 300.000 Exemplaren rd. drei Millionen Leser.

52 *Jürgen Wilke 1984:* Nachrichtenauswahl und Medienrealität in vier Jahrhunderten. Berlin/New York: de Gruyter, berücksichtigt diesen Sachverhalt zuwenig.

53 *Mitchell Stephens 1989:* A History of News, a. a. O., S. 157.

54 Zu einem typischen Verlautbarungsorgan wurde in Österreich das 1703 gegründete *Wienerisches Diarium*, später *Wiener Zeitung* genannt, „das heute die älteste noch erscheinende Tageszeitung der Welt ist", so *Rudolf Antoni 1983:* „Wiener Zeitung" seit 280 Jahren Fixpunkt in der Medienlandschaft. In: Franz Ivan/Helmut W. Lang/Heinz Pürer (Hrsg.), 200 Jahre Tageszeitung in Österreich, a. a. O., S. 329.

55 Unter Ludwig XIV. gab es erstmals einen massenmedial inszenierten Persönlichkeitskult größten Stils, vgl. *Jürgen Wilke 1998:* Analytische Dimensionen der Personalisierung des Politischen. In: Kurt Imhof/Peter Schulz (Hrsg.), Die Veröffentlichung des Privaten – Die Privatisierung des Öffentlichen. Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 283–294, mit Bezug auf *Peter Burke 1995:* Ludwig XIV. Die Inszenierung des Sonnenkönigs. Berlin: Wagenbach (Taschenbuchausgabe: Frankfurt am Main: Fischer).

56 Siehe die Beiträge im Sammelband von *Heinz-Dietrich Fischer 1972 (Hrsg.):* Deutsche Zeitungen des 17. bis 20. Jahrhunderts. Pullach bei München: Verlag Dokumentation.

57 *Hans-Ulrich Wehler 1987:* Deutsche Gesellschaftsgeschichte, Bd. 1, München: Beck, S. 303 ff., der Anteil der Leser an der erwachsenen Bevölkerung stieg im Laufe des 18. Jahrhunderts auf rd. 25 %, die Versorgung der Bevölkerung mit Büchern, Zeitungen und Zeitschriften könne man „als Elemente eines großartigen soziokulturellen Mobilisierungsprozesses begreifen". Vgl. auch *Raymond Birn 1989:* Malesherbes and the Call for a Free Press. In: Robert Darnton/Daniel Ro-

Ebenso stieg mit der Verbesserung des Schulwesens das Niveau der Literalität[58] – in den protestantischen Ländern schneller, in den katholischen (z. B. Österreich) langsamer. Die Frage ist aber, ob damit auch eine *Expansion der politischen Öffentlichkeit* einherging oder nicht? Mit dem Blick auf die Zeit des Vormärz muß man dies bezweifeln. Schon 1816 wird der berühmte „Rheinische Merkur" des Joseph Görres – die erste deutsche „Gesinnungszeitung von wahrhaft großem Ausmaß"[59] – durch Kabinettsorder verboten. In den 1830er Jahren werden in Preußen jährlich etwa 55 Presseverbote verhängt. In Österreich herrscht das „System Metternich": Die „Wiener Zeitung" ist wegen des trockenen Verlautbarungsstils wenig beliebt[60], deswegen wird als politisches Blatt der „Oesterreichische Beobachter" gegründet, „von der Regierung befördert, kontrolliert und geleitet, ohne daß sie sich öffentlich dazu bekennen durfte"[61]. Schon 1812 hatte man die Gründung eines „Volksblattes" in Wien abgelehnt mit der Begründung, „das Volk müsse von der Politik ferngehalten werden"[62]. Durch die Karlsbader Beschlüsse (1819) werden die durch die Bundesakte (1815) verbrieften Garantien der Pressefreiheit fast gänzlich zurückgenommen und das *Polizei-System der Censur* wieder eingeführt[63]. Um das Jahr 1845 soll es im Deutschen Bund nicht mehr als 100 politische Zeitungen gegeben haben, jedoch fast die zehnfache Anzahl von unpolitischen Anzeigen- und regierungsabhängigen Amtsblättern. In England existierten zu dieser Zeit bereits 373 politische Zeitungen – „die schiere Zahl, ihre vergleichsweise riesige Auflagenhöhe, erst recht der freiere, kritische Stil verweisen auf einen grundlegenden Unterschied in der Natur der öffentlichen Meinung"[64].

---

che (Hrsg.), Revolution in Print. The Press in France 1775–1800. Berkeley/Los Angeles/London: Univ of Cal. Press, S. 50–68, insbes. S. 63: Wegen des Anstiegs an Literalität sei die Zensur nicht mehr durchsetzbar gewesen. Der Zwang zur korporativen Organisation für Drucker und Buchhändler diene nur der Selbstbereicherung einiger privilegierter Familien, schrieb Malesherbes schon vor der Revolution und forderte Pressefreiheit sowie die Aufhebung des Zunftzwanges.

58 *R. A. Houston 1988:* Literacy in Early Modern Europe. London/New York: Longman.

59 *Hans-Ulrich Wehler 1987:* Deutsche Gesellschaftsgeschichte, Bd. 1, a. a. O., S. 526.

60 Sie wird im Vormärz von den Intellektuellen „Schlafmütze" genannt, siehe *Rudolf Antoni 1983:* „Wiener Zeitung" seit 280 Jahren Fixpunkt in der Medienlandschaft, a. a. O., S. 337.

61 So *Wolfgang Piereth 1994:* Propaganda im 19. Jahrhundert. Die Anfänge aktiver staatlicher Pressepolitik in Deutschland (1800–1871). In: Ute Daniel/Wolfram Siemann (Hrsg.), Propaganda. – Meinungskampf, Verführung und politische Sinnstiftung (1789–1989). Frankfurt am Main: Fischer, S. 21–43, hier insbes. S. 24; siehe zu den Strategien der „aktiven" Beeinflussung der Presse auch den Beitrag von *Gertrud Nöth-Greis 1997:* Das Literarische Büro als Instrument der Pressepolitik. In: Jürgen Wilke (Hrsg.), Pressepolitik und Propaganda. Historische Studien vom Vormärz bis zum Kalten Krieg. Köln/Weimar/Wien: Böhlau, S. 1–78.

62 *Wolfgang Piereth 1994:* Propaganda im 19. Jahrhundert, a. a. O., S. 25.

63 *Franz Schneider 1978:* Presse, Pressefreiheit, Zensur. In: Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 4, S. 899–927, hier insbes. S. 923 f.

64 *Hans-Ulrich Wehler 1987:* Deutsche Gesellschaftsgeschichte, Bd. 2, a. a. O., S. 528.

Für die frühliberale Öffentlichkeit des Vormärz wurde das Wort „Preßfreiheit" zum zentralen, systemkritischen Oppositionsbegriff. Die Machthaber verstanden nicht oder wollten nicht verstehen, daß die politische Kommunikation spätestens seit 1789[65] neu codiert worden war, denn seit dieser Zeit gab es etwas Neues, nämlich *politische Ideologien*. Die repressiven Maßnahmen der Regierungen konnten die Sichtbarkeit des Codes vielleicht beeinträchtigen, eliminieren konnten sie ihn nicht mehr. Der Code „liberal/konservativ" zwang zur Stellungnahme; man mußte eine der beiden Seite beziehen, und so wurden die Regierungen „konservativ", gleichgültig, ob ihnen die Bezeichnung gefiel oder nicht[66]. Schon zum klassischen Liberalismus gehört die Forderung nach ungehindertem Austausch von kontroversen Meinungen auf dem freien Markt der politischen Ideen und Überzeugungen, damit der politisch mündige Bürger im vernünftigen Diskurs eine problemadäquate Entscheidung treffen könne. Sofern der Liberalismus in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts die große, „progressive" politisch-ideologische Strömung war und in ihr die „politische Öffentlichkeit" auf der Basis von Pressefreiheit im Zentrum der „Weltanschauung" stand, könne „politische Öffentlichkeit" als eine „epochaltypische Kategorie" gelten, so Wehler[67], denn an dem Vordringen einer ungefesselten öffentlichen Meinung lasse sich die graduelle Durchsetzung einer liberalen Politik- und Gesellschaftsordnung, an der Rigidität ihrer Einschränkung die Härte des Widerstandes gegen sie ablesen.

Wie sehr die *autoritären Systeme* die Entwicklung der politischen Öffentlichkeit blockierten, zeigt ein Blick auf Österreich im Jahre 1848: Vor der Revolution hatte es 79 Zeitungen

65 In Paris gab es vor der Revolution nur vier Tageszeitungen, im Jahre 1789 wurden 184, 1790 335 Zeitungen gegründet, von denen allerdings der Großteil der Konkurrenz nicht standhielt und wieder verschwand; trotzdem zeigen die Zahlen einen explosionsartigen Anstieg der „politischen Presse", die sich ziemlich klar einer „royalistischen" oder radikalen „revolutionären" Richtung zuordnen ließ; so war der *L'Ami du Roi* ein vehementer Verfechter des Ancien régime, Jean-Paul Marats *L'Ami du Peuple* oder Louis Prudhommes *Revolutions de Paris* wurden zu berühmten Revolutionszeitungen für die Linke (der „Jakobiner"), vgl. *Jeremy D. Popkin 1989:* Journals: The New Face of News. In: Robert Darnton/Daniel Roche (Hrsg.), Revolution in Print. The Press in France 1775–1800. Berkeley/Los Angeles/London: Univ. of Cal. Press, S. 141–164.

66 *Paul Nolte 1994:* Parteien und Propaganda im Vormärz. – Die schwierigen Anfänge staatlicher Meinungslenkung in einer politisierten Gesellschaft. In: Ute Daniel/Wolfram Siemann (Hrsg.), Propaganda. – Meinungskampf, Verführung und politische Sinnstiftung (1789–1989). Frankfurt am Main: Fischer, S. 83–100, sowie *Wolfgang Piereth 1994:* Propaganda im 19. Jahrhundert. Die Anfänge aktiver staatlicher Pressepolitik in Deutschland (1800–1871), im selben Band, S. 21–43.

67 *Hans-Ulrich Wehler 1987:* Deutsche Gesellschaftsgeschichte, Bd. 2, a. a. O., S. 540. Siehe zum Zusammenhang der Intensivierung der „nationalen Bewegung" mit der Verdichtung öffentlicher Kommunikation *Otto Dann 1978:* Nationalismus und sozialer Wandel in Deutschland 1806–1850. In: Ders. (Hrsg.), Nationalismus und sozialer Wandel. Hamburg: Hoffmann und Campe, S. 77–128, hier insbesondere S. 89 f., ebenso zur Steigerung der „Volksbildung": Der Alphabetisierungsprozeß ist bis 1850 in Preußen weitgehend abgeschlossen.

gegeben, davon 19 politische; nach der Revolution waren es 388, davon 306 mit politischer Ausrichtung – Piereth[68] nennt das zu Recht eine „ungeheure Expansion politischer Öffentlichkeit". Das Problem der beiden folgenden Jahrzehnte war dann aber, daß mit dieser Expansion – fast parallel – die Entstehung der politischen Parteien einherging und sich die Presse zu einer parteipolitisch orientierten „Gesinnungspresse" weiterentwickelte. Im Vergleich zu England, den Niederlanden, den USA und teilweise auch Frankreich, fehlten in Deutschland und Österreich fast einhundert Jahre an Erfahrung im Umgang mit konfliktorischen Themen in der politischen Öffentlichkeit. Unsere Hypothese ist nun, daß eben dieser Faktor in Deutschland und in Österreich die *graduelle* Transformation des politischen Systems von einem autoritären zu einem demokratischen verzögert und blockiert hat; deshalb hier die Eskalation der Gewalt im Jahre 1848 und die Radikalisierungen in den Folgejahrzehnten. Die Regierungen in Wien und Berlin reagierten nach 1848 auf die Entfesselung der Presse bzw. der politischen Öffentlichkeit mit einer – zunächst hilflosen, dann aber effizienten – Kombination von Repression und Strategien der aktiven Pressesteuerung[69]. Die politische Öffentlichkeit wiederum reagierte darauf mit Tendenzen zur Radikalisierung, und zwar auf beiden Seiten des ideologischen Codes. Es kann wohl kein Zufall sein, daß radikale marxistisch orientierte Parteien fast nur in denjenigen Ländern entstanden, wo der Staat repressiv auf die Organisierung der Arbeiterbewegung reagiert hat[70]. Diese Entwicklungen mündeten bekanntlich in der Formierung von „politischen Lagern" mit ihren je eigenen Presseorganen[71] sowie zur zunehmenden Abschottung entsprechender „sozialmoralischer Milieus"[72]. Damit waren die Weichen gestellt für den „politischen Radikalismus als Massenbewegung" in der Zwischenkriegszeit, der bekanntlich von der Presse mitgetragen wurde: Während der Zeit der Ersten Republik gab es in Österreich kaum eine Zeitung, die vor Wahlen keine Wahlempfehlung für eines der politischen Lager abgegeben hätte[73]. Die politischen Eliten stellten sich

---

68 *Wolfgang Piereth 1994:* Propaganda im 19. Jahrhundert, a. a. O, S. 32.

69 *Kurt Paupie 1966:* Handbuch der österreichischen Pressegeschichte, Bd. II: Die zentralen pressepolitischen Einrichtungen des Staates. Wien/Stuttgart: Braumüller.

70 *Seymour Martin Lipset 1983:* Radicalism or Reformism: The Sources of Working-class Politics. In: American Political Science Review 77: 1–18.

71 *Jörg Requate 1995:* Journalismus als Beruf. – Entstehung und Entwicklung des Journalistenberufes im 19. Jahrhundert. Deutschland im internationalen Vergleich. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, S. 290 ff.

72 *Siegfried Weichlein 1996:* Sozialmilieus und politische Kultur in der Weimarer Republik. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, insbesondere S. 52 ff. zur „Formation der Sozialmilieus" und der zentralen Rolle der Presse.

73 *Gabriele Melischek/Joseph Seethaler 1996:* Zwischen Gesinnung und Markterfolg. Zum politischen Spektrum der Wiener Tagespresse der Ersten Republik. In: K. Imhof/P. Schulz (Hrsg.), Politisches Raisonnement in der Informationsgesellschaft. Zürich: Seismo Verlag, S. 61–78; siehe auch *Detlef Lehnert 1995:* Politisch-kulturelle Integrationsmilieus und Orientierungslager in einer po-

darauf ein, denn in ideologisch polarisierten Systemen lohnt es sich, so Sartori[74], keine Kompromisse einzugehen, sondern die je eigene Position zu profilieren; nur so gewinnt man Wahlen.

Das hier nur grob skizzierte Modell zur Erklärung des Demokratisierungsprozesses operiert ausschließlich mit Variablen des politischen Systems und weicht in *dieser* Hinsicht von anderen Modellen ab: Die Entstehung einer ökonomisch aufstrebenden, urbanen Mittelschicht wäre z. B. die zentrale Variable der Modernisierungstheorie[75]; krisenhafter Verlauf des Kapitalismus und Klassenkonflikte die Variablen der kritischen Theorie[76]; Protestantismus, Säkularisierung und Durchsetzung universalistischer Werte die Variablen der verschiedenen „kulturtheoretischen" Ansätze[77]. Auch die sog. „Cleavage-Theorie" von Lipset und Rokkan[78] ist nur eingeschränkt brauchbar, nämlich für die Frage der Politisierbarkeit von Konflikten in der politischen Öffentlichkeit, also als Chancen für die Codierung von politisch-konfliktorischen Kommunikationen[79]. Darauf kommen wir zurück.

Die Entwicklung in *England* verlief bekanntlich völlig anders; nicht zuletzt, weil England als paradigmatischer Fall für eine relativ friedliche Evolution zur parlamentarischen Demokratie gilt, soll an diesem Beispiel etwas genauer untersucht werden, welche Bedeutung der politischen Öffentlichkeit in diesem Prozeß zukommt. Einige „Seitenblicke" auf den Fall der USA könnten das Bild abrunden.

---

larisierten Massengesellschaft. In: Emmerich Talos (Hrsg.), Handbuch des politischen Systems Österreichs: Erste Republik 1918–1933. Wien: Manz, S. 431–442.

74 *Giovanni Sartori 1976:* Parties and Party Systems. Cambridge u. a.: Cambridge Univ. Press.

75 Die Frage der kapitalistischen „Kommerzialisierung der Landwirtschaft" einerseits oder eines „arbeitsrepressiven Landwirtschaftssystems" andererseits wäre entscheidend für *Barrington Morre 1987:* Soziale Ursprünge von Diktatur und Demokratie. Frankfurt am Main. Suhrkamp, 2. Aufl.; siehe als Überblick *Larry Diamond 1992:* Economic Development and Democracy Reconsidered. In: American Behavioral Scientist 35: 450–499.

76 So vor allem bei *Dietrich Rueschemeyer/Evelyne H. Stephens/John D. Stephens 1992:* Capitalist Development and Democracy. Chicago: Univ. of Chicago Press; eher selbstkritisch bereits *Göran Therborn 1983:* The Rule of Capital and the Rise of Democracy. In: David Held (Hrsg.), States and Societies. New York/London: Univ. of New York Press, S. 269, sowie *Samuel Bowles/Herbert Gintis 1987:* Democracy and Capitalism. Basic Books, und *Bob Jessop 1990:* State Theory. Pennsylvania: Univ. of Pennsylvania Press, insbes. S. 170 ff.

77 Gemeint sind die Arbeiten im Anschluß an Max Weber von Talcott Parsons, Reinhard Bendix und S. N. Eisenstadt.

78 *Seymour Martin Lipset/Stein Rokkan 1967:* Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments: An Introduction. In: Dies. (Hrsg.), Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives. New York/London: The Free Press, S. 1–64.

79 Vorzüglich dazu *Bernhard Giesen 1993:* Die Intellektuellen und die Nation. Frankfurt am Main: Suhrkamp, insbesondere S. 46 zur „Entkoppelung von Code und Prozeß" seit der 2. Hälfte des 18. Jahrhunderts.

Während der Tudor-Zeit befand sich auch die englische Presse unter strikter Regierungskontrolle[80]: Die Drucker mußten entsprechend dem Zunftzwang in der „Stationers Company" organisiert sein; alle Druckwerke bedurften seit 1538 einer amtlichen Genehmigung. Natürlich bedienten sich die Regierungen selbst immer wieder der Druckerpresse: So ließ Heinrich VIII. seine Ehescheidung öffentlich rechtfertigen und seinen Konflikt mit Rom publizistisch austragen; 1588 wurde der Sieg über die spanische Armada öffentlich gefeiert. Unmerklich, aber doch, veränderten Druckpressen und das gedruckte Wort die politische Landschaft, so jedenfalls das Urteil von Stephens[81]. Was in dieser Zeit gelesen wurde, wurde oft laut gelesen, und so erreichten die Informationen auch das gewöhnliche Volk. James I., der mit absolutistischen Praktiken liebäugelte, mußte vom Thron herabsteigen und die Auflösung eines Parlaments schriftlich – natürlich gedruckt – rechtfertigen.

Einen dramatischen Einschnitt in der Geschichte der englischen Publizistik brachten aber erst die Bürgerkriegsereignisse der 1640er Jahre, als die Regierungskontrolle über die Druckerpressen völlig zusammenbrach: „English journalism had been released all of a sudden into a politically polarized country whose King and Parliament would soon be facing each other across a battlefield. For the next eight years neither King nor Parliament would obtain sufficient power to force the press back into its cage."[82] Innerhalb kürzester Zeit kamen neue Zeitungen auf den Markt[83]; 1644 hatte der Londoner Bürger eine Auswahl aus 12 regelmäßig erscheinenden Zeitungen: „Bad times are invariably good times for newspapers." Zweifellos trugen die Zeitungen zur Radikalisierung des Meinungsklimas bei, und insofern waren sie selbst ein Teil des Bürgerkrieges, d. h., gekämpft wurde nicht nur mit den Waffen, sondern auch mit dem gedruckten Wort – wie zuvor auf dem Kontinent die schon erwähnte Kriegspropaganda. Aber, so Zaret[84], das sei nicht die entscheidende Innovation gewesen, vielmehr die extensive Berichterstattung über die *innenpolitischen* Ereignisse, insbesondere die Publikation von Petitionen.

Das Recht des Petitionierens galt in England als „uralte" Tradition, man erachtete es als ein „birthright"[85]. Nach dem Wegfall der Regierungskontrolle über das Pressewesen wurden die Petitionen aber *publiziert.* Die einen petitionierten öffentlich an die Krone – solange es sie gab –, die anderen trugen ihre „grievances" dem Parlament vor. Auch für das Parlament war die nunmehr entstandene Öffentlichkeit etwas Unerhörtes: Das Parlament kannte bislang nur

80 *Annabel Patterson 1983:* Censorship and Interpretation. The Conditions of Writing and Reading in Early Modern England. Madison: Univ. of Wisconsin Press.

81 *Mitchell Stephens 1989:* A History of News, a. a. O., S. 99.

82 *Mitchell Stephens 1989:* A History of News, a. a. O., S. 167.

83 *Joad Raymond 1996:* The Invention of the Newspaper. – English Newsbooks 1641–1649. Oxford: Clarendon Press, insbes. Kap. 1.

84 *David Zaret 1996:* Petitions and the „Invention" of Public Opinion in the English Revolution. In: American Journal of Sociology 101: 1497–1555.

85 Hier liegen die ersten Ansätze für eine Theorie der Grund- und Freiheitsrechte!

eine *interne* Öffentlichkeit; was debattiert und entschieden wurde, durfte nicht auf direktem Wege nach außen dringen. Eine solche Arkanpraxis des Parlaments war jetzt aber nicht mehr durchzuhalten; die Zeitungen setzten sich über das alte Verbot einfach hinweg und berichteten ausführlich über die parlamentarischen „Proceedings". Damit war erstmals eine Verbindung hergestellt zwischen der Parlamentsöffentlichkeit und der allgemeinen Öffentlichkeit des Bürgerpublikums[86]!

Für David Zaret wirft dies ein neues Licht auf die Entstehung und Bedeutung der modernen politischen Öffentlichkeit: Ältere Autoren hätten sie aus den religiösen Konflikten erklärt (Weber, Bendix, Marshall), Habermas beziehe sie auf das Selbstbewußtsein einer bürgerlich-kapitalistischen Bourgeoisie des 18. Jahrhunderts; aber, so Zaret, das sei weder zeitlich noch soziologisch korrekt. Die Öffentlichkeit des Petitionierens war keine „bourgeoise" Angelegenheit, sondern eine allgemeine, sogar „weibliche", und nicht einmal eine primär urbane. „If correct, this account of the ‚invention' of public opinion requires that we reject old sociological certainties about the origins of democracy."[87] Man beachte in dieser Formulierung den Begriff „democracy", den der Autor für die neue „authority of public opinion in politics" in Anspruch nimmt; entstanden sei diese als nichtintendierte Folge der Kombination eines *alten* Rechts, nämlich des Rechts des Petitionierens, und der *neuen* Praxis des Publizierens: „Thus, innovative communicative practices had intimate links with novel ideas on the importance of public opinion in political life, and these ideas signal the advent of liberal-democratic conceptions of politics."[88]

Wie sehr sich die öffentliche Meinung in der Tat auf demokratische Strukturen zubewegte, zeigt die Liste der „key issues" für Reformen, die in den 1640er Jahren auf der Tagesordnung standen und die Keith Williams[89] vorzüglich zusammengestellt hat:

- The abolition of the House of Lords
- The ending of traditional honors and payments
- Decentralization of the judicial system
- Elimination of class distinctions before the law
- A more equitable redistribution of land

---

86 *Joad Raymond 1996:* The Invention of the Newspaper, a. a. O., S. 108 ff.; für den Aufschwung der Newsbooks sei, so der Autor, nicht zuletzt eine Gruppe von Abgeordneten des House of Commons verantwortlich gewesen, die sich energisch für einen Appell an das „Volk" einsetzten, während es der König bis zu den Bürgerkriegsereignissen strikt ablehnte, die Druckerpresse zu seinen Gunsten einsetzen zu lassen – ein schwerer Fehler.

87 *David Zaret 1996:* Petitions and the „Invention" of Public Opinion in the English Revolution, a. a. O., S. 1543.

88 *David Zaret 1996:* Petitions, a. a. O., S. 1540.

89 *Keith Williams 1977:* The English Newspaper. An Illustrated History to 1900. London: Springwood Books, S. 12.

- The ending of tithes
- The ending of imprisonment for debt
- The creation of a democratically elected Parliament
- The rights of free speech[90]

Aus der Realisierung dieser Forderungen wurde damals nichts, aber sie weisen weit voraus, z. T. bis in die unsere Gegenwart! Unter Cromwells Protektorat wurde jedoch wieder eine rigorose Pressezensur eingeführt; die Könige der Restaurationszeit kehrten ebenfalls zur alten Praxis der Lizensierung und behördlichen Genehmigung zurück. Die Zeitungen verlagerten daher den Schwerpunkt ihrer Publizistik auf Wirtschaftsnachrichten und „human interest stories". Nach den Turbulenzen um die Glorious Revolution verliert die Krone aber erneut die Kontrolle über die Presse: Der berüchtigte Licensing Act wird aufgehoben (endgültig 1695), und London erlebt sofort wieder eine wahre Explosion des Journalismus: Ein Dutzend Zeitungen erschien mehrmals wöchentlich, mit dem *Daily Courant* (1702) die erste Tageszeitung (sie erscheint immerhin 12 Jahre, „ernährt" sich aber hauptsächlich mit Berichten aus dem Spanischen Erbfolgekrieg auf dem Kontinent), 1709 gab es in London 18 regelmäßig erscheinende Zeitungen[91]. Die Besteuerung von Zeitungen durch die Stamp Act (1712) bedeu-

---

90 Es ist dies das politisch-visionäre Programm der „Levellers", die in den turbulenten Ereignissen Ende der 1640er Jahre eine bedeutende Rolle spielten, vgl. *Hans-Christoph Schröder 1984:* Die Levellers und das Problem der Republik in der Englischen Revolution. In: Geschichte und Gesellschaft 10: 461–497. Neben einigen wichtigen Pamphleten gehörte die Zeitung *Mercurius Militaris* zum publizistischen Hauptorgan der Demokratiebewegung, ebenso stand die Zeitung *The Moderate* den Levellers nahe; beide hatten zeitweise u. a. großen Einfluß auf die Soldaten der „New Model Army" Cromwells. So schrieb „The Moderate" 1648: „All Governments come originally from the People, and are mutable at their pleasure, for their further good and well-being", d. h., die Levellers propagierten das Prinzip der *Volkssouveränität* in einer Klarheit, die erst Thomas Paine eineinhalb Jahrhunderte später wieder erreichen sollte: „Entscheidend sollte in dieser Frage sein, daß die Levellers als erste politische Bewegung Europas konsequent das Prinzip der *Volkssouveränität* anerkannten", so *Kaspar von Greyerz 1994:* England im Jahrhundert der Revolutionen 1603–1714. Stuttgart: Ulmer UTB, S. 108 (Hervorhebung im Original). Der Prozeß gegen Karl I. und schließlich dessen Enthauptung ließen sich als „pseudoradikale Ablenkungsrevolution" der Grandees 1648/49 interpretieren, um danach entschlossen gegen die Sozialrevolutionäre der Levellers vorgehen zu können, so Schröder (S. 478). Vgl. *Peter Graf Kielmansegg 1977:* Volkssouveränität. Eine Untersuchung der Bedingungen demokratischer Legitimität. Stuttgart: Ernst Klett, S. 120, zur Leveller-Bewegung, die mit erstaunlicher Genauigkeit die Verfassung der parlamentarischen Demokratie des 19. und 20. Jahrhunderts vorweggenommen habe, jedenfall sei das Prinzip der Volkssouveränität klar formuliert worden.

91 *Keith Williams 1977:* The English Newspaper, a. a. O., S. 21. Vgl. *James O. Richards 1972:* Party Propaganda Under Queen Anne. – The General Elections of 1702–1713. Athens: The Univ. of Georgia Press, unter den Autoren der Zeitungen befanden sich berühmte Namen wie *Daniel De-*

tete einen harten Rückschlag für die Presse – man bezeichnete sie schon damals als „taxes on knowledge" –, aber das Rad der Geschichte ließ sich nicht mehr zurückdrehen.

Jeremy Black[92] ist der Meinung, das 18. Jahrhundert habe für die Entwicklung der politischen Öffentlichkeit in England kaum Neues gebracht. Es ist das Jahrhundert des Aufstiegs der Lokalpresse, aber ansonsten seien die Weichen für das Jahrhundert bereits 1695 gestellt worden, und die technologischen Innovationen zu Beginn des 19. Jahrhunderts standen erst bevor. Die Krone und ihre Regierung seien unangefochten das Machtzentrum des Landes geblieben usw. – Wahrscheinlich unterschätzt Black dieses Jahrhundert gerade für England in mehrfacher Hinsicht:

Erstens entsteht während der langen Whig-Herrschaft bzw. während der langen Regierungszeit des Premiers Walpole (Premierminister von 1721–1742) das, was man damals und auch heute noch die *politische Opposition* nannte bzw. nennt[93]. Ebensowenig wie die Whigs waren die Tories damals schon eine Partei im modernen Sinne, sondern Faktionen des Parlaments mit mehr oder weniger großen Seilschaften nach außen[94]. Entscheidend wichtig ist nun, daß sich die Opposition mit dem *Craftsman* (1726) ein eigenes publizistisches Organ schuf, denn erst damit etablierte sich die Presse „recht eigentlich zum kritischen Organ eines

---

foe, der für die Whig-Blätter *Review* und *Rehearsal* zahlreiche Beiträge verfaßte, ein anderer war *Jonathan Swift* – beide schrieben oft im Auftrag der damaligen „Parteien", also der Whigs und Tories, die sich immer stärker auch bei den Wahlkämpfen der Presse bedienten; die Kaffeehäuser Londons waren teilweise „ideologisch" geprägt, man fand daher dort nur die „eigene" Presse (S. 58), die Publizistik wurde, so der Autor, ein eigenständiger Faktor der Wahlkämpfe und der „ideologischen" Auseinandersetzungen (S. 154 ff.). Vgl. *Kaspar von Greyerz 1994:* England im Jahrhundert der Revolutionen, a. a. O., S. 265: „Vergleichen wir Englands angebliche ‚Ancien Regime Society' mit Deutschland im 18. Jahrhundert, so fällt auf, daß sich in Deutschland eine politische Öffentlichkeit längst nicht im selben Maße zu entwickeln vermochte wie in England, wo u. a. die Alphabetisierung im 17. Jahrhundert – im Gegensatz zu Deutschland – große Fortschritte macht und sich politische Parteien und parteipolitische Auseinandersetzung viel früher zu etablieren vermochten. Hinsichtlich der politischen Kultur des 18. Jahrhunderts ist daraus der Schluß gezogen worden, daß sich das damalige England schwerlich als Ancien Regime bezeichnen läßt."

92 *Jeremy Black 1987:* The English Press in the Eighteenth Century. London/Sydney: Croom Helm.

93 Zur Geschichte der Opposition gibt es gute Literatur, die hier nur beiläufig angeführt wird, so *Ingeborg Bode 1962:* Ursprung und Begriff der parlamentarischen Opposition. Stuttgart: Fischer; *Wolfgang Jäger 1978:* Opposition. In: Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 4, S. 469–517; *Kurt Kluxen 1956:* Das Problem der politischen Opposition. – Entwicklung und Wesen der englischen Zweiparteienpolitik im 18. Jahrhundert. Freiburg/München: Alber; *Kurt Kluxen 1983:* Geschichte und Problematik des Parlamentarismus. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

94 Zum historischen Hintergrund siehe *Jeremy Black 1990:* Robert Walpole and the Nature of Politics in Early Eighteenth-Century Britain. London: Macmillan.

politisch räsonierenden Publikums."[95] Mit spitzer Feder greift Bolingbroke im Craftsman die Patronagepolitik des Premiers an und macht das Thema „Korruption"[96] zum Dauerbrenner der oppositionellen Presse für den Rest des Jahrhunderts. Zwei Faktoren erscheinen hier wesentlich: Zum einen die Verbindung der parlamentarischen Opposition mit der politischen Öffentlichkeit. Die Macht der Opposition liegt in ihrer Chance des Appells an die Öffentlichkeit, sie hat hier eine Verankerung, die es ihr damals erstmals ermöglichte, *sich selbst auf Dauer zu stellen*, ohne an Machtpositionen teilzuhaben. Damit wird die Unterscheidung von Regierung und Opposition institutionalisiert und – wie Luhmann formuliert – zum Sekundärcode des politischen Systems moderner Demokratien, zugleich ein Machtcode, der die weitere Ausdifferenzierung des politischen Systems vorantreibt[97]. Die Anerkennung bzw. Legitimität der Existenz einer politischen Opposition – His or Her „Majesty's Loyal Opposition", wie sie heute noch genannt wird – sollte man wegen ihrer immensen Bedeutung für den Demokratisierungsprozeß zu den größten Innovationen des 18. Jahrhunderts rechnen[98]!

---

95 *Jürgen Habermas 1983:* Strukturwandel der Öffentlichkeit. Darmstadt/Neuwied: Luchterhand, S. 78.

96 *Linda Levy Peck 1998:* Corruption and Political Development in Early Modern Britain. In: Arnold J. Heidenheimer/Michael Johnston/Victor T. LeVine (Hrsg.), Political Corruption. A Handbook. New Brunswick/London: Transaction Publishers, S. 219–232.

97 *Niklas Luhmann 1989:* Theorie der politischen Opposition. In: Zeitschrift für Politik 36: 13–26.

98 *Kurt Kluxen 1983:* Geschichte und Problematik des Parlamentarismus. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 110: „Die erste Oppositionstheorie wurde von Bolingbroke entwickelt. Sie war der verallgemeinerte Ausdruck einer eigentümlichen Form der Innenpolitik, die sich in Disputen und im Widerspiel von Aktion und Kritik entfaltete – zuerst innerhalb des Parlaments, dann auch in der Publizistik und öffentlichen Meinung. Das Recht auf Opposition wirksam werden zu lassen und die freie Auseinandersetzung in die politischen Entscheidungsprozesse einzubauen, war die bleibende Errungenschaft des 18. Jahrhunderts. – Man hielt die Herausbildung eines einheitlichen Gesamtwillens bei politischen Entscheidungen nicht mehr für möglich und auch im Interesse der Freiheit nicht für wünschbar, ..." – Ganz im Gegensatz zu Rousseau! Vgl. auch *Kurt Kluxen 1967:* Einführung zum sechsten Teil – „Die parlamentarische Opposition". In: Ders. (Hrsg.), Parlamentarismus, a. a. O., S. 393 ff. zur „Echofunktion der Öffentlichkeit": „Aus dieser langanhaltenden Kampfsituation entstand eine entsprechende Sitzordnung. Seit etwa 1750 war es üblich, daß hinter der ‚treasury bench' die Anhänger der Regierung und ihr gegenüber die Opposition Platz nahmen, wenn auch ein vollständiger Kabinettswechsel mit gleichzeitigem Seitenwechsel im Unterhaus erst 1783 nachweisbar ist. Damit hatte sich die Zweiteilung in Form eines innerparlamentarischen Brauchs quasi institutionalisiert. Nicht mehr das ganze Parlament, sondern die Opposition in ihm übernahm die Rolle der Kritik und Kontrolle der Regierung." Der Verlängerung der Regierung ins Parlament entsprach aber komplementär die Verlängerung der Opposition in die Öffentlichkeit, so Kluxen S. 395. – In England habe sich, so Fraenkel, der Gedanke eines *government by public opinion* im Kampf gegen das Gespenst der Herrschaft der *volonte generale* durchgesetzt, siehe *Ernst Fraenkel 1991:* Deutschland und die westlichen Demo-

Zweitens, es ist klar, daß Bolingbroke als Journalist des Craftsman nicht nur über Abstimmungsergebnisse des Parlaments (votes), sondern auch über die Parlamentsverhandlungen selbst berichten wollte; das war aber nach wie vor verboten, und als er es dennoch tat, wurde das Verbot 1738 per Gesetz nochmals explizit bekräftigt. Ein Journalist der *Evening Post* namens Wilkes mißachtete einige Jahrzehnte später diese Gesetz, organisierte öffentliche Demonstrationen dagegen und setzte schließlich durch, daß der Strafvollzug unterblieb[99]; damit war das Gesetz zwar nicht juristisch, aber de facto außer Kraft gesetzt; man durfte im Parlament noch keine Notizen machen, und deshalb spezialisierte sich ein anderer Journalist, „Memory" Woodfall darauf, Parlamentsreden in Erinnerung zu behalten und sie möglichst wörtlich reproduzieren zu können[100]. Erst 1803 wird den Journalisten offiziell ein Platz auf der Tribüne eingeräumt; der Druck der Öffentlichkeit hatte gesiegt, die entscheidenden Kämpfe zogen sich über fast das ganze 18. Jahrhundert hindurch. – Parallel dazu verlief noch ein anderer, vielleicht noch wichtigerer Reformprozeß ab[101]: Zu den Zeiten Walpoles war es ein offenes Geheimnis, daß die Regierung Parlamentarier bestach, um Mehrheiten für ihre Gesetze zu beschaffen. Je stärker die Presse ins Parlament eindrang, desto schwieriger wurde diese Form der Mehrheitsbeschaffung. Die Premiers der letzten Jahrzehnte des 18. Jahrhunderts gelangten immer deutlicher zu der Auffassung, daß die Regierung dem *House of Commons* angehören, hier den Schwerpunkt ihrer Tätigkeit haben müsse, um in geordneter Weise *regieren* zu können. Genau das geschah, es erfolgte die Herauslösung der Regierung aus dem Machtbereich der Krone und die Integration der Regierung ins Parlament. Ebendies nennt

kratien. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 234. Die Volonte Generale als Rousseausches Prinzip der „Volkssouveränität" entzieht im Grunde jeder Opposition die Voraussetzung ihrer inneren Berechtigung.

99 *Hannah Barker 1998:* Newspapers, Politics, and Public Opinion in Late Eighteenth-Century England. Oxford: Clarendon Press: „Allied to the growth in political awareness amongst the English public, the growth of parliamentary reporting was one of the most striking developments in newspaper content in the late eighteenth century", so die Autorin S. 35 und hier auch zu William Woodfalls *Morning Chronicle*. Ab den 1780er Jahren wird die Berichterstattung über Parlamentsreden zu einem der wichtigsten der journalistischen Geschäfte, seit 1783 werden auch Notizen der Journalisten auf den Parlamentsgalerien erlaubt.

100 *Jürgen Habermas 1983:* Strukturwandel der Öffentlichkeit, a. a. O., S. 82: Woodfall konnte bis zu 16 Spalten Parlamentsreden wörtlich reproduzieren, ohne daß er sich Notizen gemacht hätte, was verboten war.

101 *Hannah Barker 1998:* Newspapers, Politics, and Public Opinion in Late Eighteenth-Century England, a. a. O., S. 78 f. zu den Reformbewegungen; der *General Advertiser* wurde zum führenden Blatt der „radikalen" Reformer: Allgemeines und gleiches (Männer-)Wahlrecht, Reform der Wahlkreiseinteilung zugunsten der Städte, häufigere Abhaltung von Wahlen, Jährlichkeit der Parlamentssessionen, Ende der Korruption usw. waren die Ziele, für welche der *Advertiser* kämpfte; beliebtes journalistisches Mittel für die Publikation von „Gesinnungen" wurden Leserbriefe!

man heute „parlamentarische Regierungsweise": Die Regierung hängt nicht vom Vertrauen der Krone (des Monarchen), sondern vom Vertrauen der Parlamentsmehrheit ab.

Drittens, welche Bedeutung hatte die Presse für den Ausbruch und Erfolg der Amerikanischen Revolution? Unterschätzte die britische Regierung die Macht der Presse in den Kolonien? – Im Jahre 1690 gab es in Boston den ersten zaghaften Versuch für eine Zeitung, der aber vom Gouverneur und vom *Council of Massachusetts* abgelehnt wird. Nach dem Auslaufen des Licensing Act 1695 erschien dann doch die *Boston Newsletter*[102]. Bis zur Mitte des 18. Jahrhunderts hatten die meisten größeren Orte ihre eigene Zeitung, und die amerikanischen „Journalisten" übernahmen auch den politisch aggressiven Stil ihrer Kollegen des „Mutterlandes". Der deutschstämmige Peter Zunger z. B. publizierte in seinem *New York Weekly Journal* einen Bericht über Korruption des britischen Gouverneurs, wurde wegen Verleumdung vor Gericht gestellt, schließlich aber freigesprochen, weil sich die Sachverhalte der Anschuldigungen als wahr erwiesen.

Als die Briten 1765 auch in den Kolonien die *Stamp Tax*, also die Stempelsteuer auf Zeitungspapier, einführen wollten, erachteten dies die amerikanischen Drucker und Verleger als einen tötlichen Schlag auf ihr Geschäft: Manche Blätter zelebrierten auf der Titelseite ihr eigenes Begräbnis – nur um wenig später wieder auf dem Markt zu sein und ihrer Empörung Luft zu machen. Obwohl die Briten die meisten Steuern wieder zurücknahmen, radikalisierte sich die Presse zusehends. Als das britische Parlament der East India Company 1773 die Direktvermarktung von Tee erlaubte – unter dem Preis der amerikanischen Händler –, organisierte der Verleger und Journalist der *Boston Gazette* die berühmt-berüchtigte *Boston Tea Party* – die Zeitungen wetterten gegen die „tyrannischen" Briten, berichteten über angebliche Übergriffe von Redcoats auf Frauen der Kolonisten, beschworen die *American Liberty:* 1774 traten erstmals Delegierte der Kolonien zu einem „Kongreß" zusammen, 1775 fiel der erste Schuß. Trotzdem hatte es eine Zeitlang eine beachtliche (probritische) Tory-Presse gegeben, aber sie wurde innerhalb kürzester Zeit schlicht vertrieben: Als einem probritischen Drucker 1775 in New York die Fensterscheiben eingeschlagen wurden, floh er nach England, andere gaben einfach auf: Somit gab es bald nur noch *eine* Meinung und diese richtete sich scharf gegen die Briten[103]. – Dennoch lag die „wahre" revolutionäre Bedeutung der Presse weniger in ihrer radikalen Agitation, sondern ganz woanders, nämlich in der Herstellung einer „Amerikanischen Identität"[104] im Sinne von Andersons „Imagined Communities":

---

102 *Mitchell Stephens 1989:* A History of News, a. a. O., S. 185 f.

103 Wichtig wurde die Schrift von *Thomas Paine 1776:* Common Sense – eine Revolutionsschrift und ein publizistisches Meisterwerk, das in hohen Auflagen erschien und deren publizistische Wirkung kaum zu überschätzen ist.

104 Entsprechend der Typologie von Nationsbildungen von Lepsius konstituierten sich die Amerikaner als *Staatsbürgernation,* nicht als „Volksnation" und auch nicht als „Kulturnation", so *M. Rainer Lepsius 1990:* Interessen, Ideen und Institutionen. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 242

> The true power of the pre-revolutionary press is not to be found in its ability to wound the British. The true power of this press was its ability to enfranchise and unify the Americans ... in producing a „junction" of a majority of the American people, unification of their own group. Residents of Britain's American colonies were beginning to see themselves as Americans, and the news they exchanged – of resistance to the Stamp Act or harassment by Redcoats in Boston – helped direct their gaze toward fellow inhabitants of the continent, as written news media had helped direct the gaze of Romans toward Rome[105].

Als die verfassunggebende Versammlung in Philadelphia am 17. Sept. 1787 die Verabschiedung der *Constitution* beschloß, regte sich insbesondere im Bundesstaat New York heftiger Widerstand in der Presse. Drei entschlossene Vertreter der Verfassung gingen nun daran, den New Yorker Bürgern die Vorzüge der Verfassung zu erklären: Die Artikel von Alexander Hamilton, James Madison und John Jay sollten an verschiedenen Tagen in verschiedenen Zeitungen erscheinen: Dienstags im *The New York Packet*, mittwochs im *The Independent Journal*, freitags im *The Daily Advertiser* (die Reihenfolge wurde nicht genau eingehalten) usw. Diese Artikel sind uns heute als die berühmten *Federalist Papers* erhalten[106]. Diese Vorgänge zeigen, welche Macht die Presse bei der Erzeugung der „öffentlichen Meinung" bereits damals besaß. Die Pressefreiheit wurde schließlich im First Amendment auch noch verfassungsrechtlich verankert; der Text gilt bis heute unverändert[107].

Dennoch blieben zwei Merkmale charakteristisch für die amerikanische Presse (zumindest in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts): Erstens, die Presse blieb ausschließlich *lokale* Presse, die Auflagenzahlen bescheiden; die Stadt New York z. B. hatte 1833 eine Einwohnerzahl von 218.000, die größte Zeitung, der *Courier and Enquirer*, verkaufte pro Tag nur 4.500 Exemplare. Trotzdem gab es in den USA schon zu dieser Zeit mehr Zeitungen für mehr Bürger als sonstwo in der damaligen Welt[108]. Wegen des lokalen Charakters der Zeitungen verblieb „Politik" weitgehend Lokalpolitik – „All politics is local", soll der Speaker der Demokraten noch

---

f., dies habe der Idee der „Volks"-Souveränität entsprochen, wobei „Volk" aber als „Demos", nicht wie in Europa später als „Ethnos" verstanden wurde. Siehe auch für eine spätere Phase *Volker Bischoff/Marino Mania 1991: Melting Pot*-Mythen als Szenarien amerikanischer Identität zur Zeit der *New Immigration*. In: Bernhard Giesen (Hrsg.), Nationale und kulturelle Identität. – Studien zur Entwicklung des kollektiven Bewußtseins in der Neuzeit. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 513–536.

105 *Mitchell Stephens 1989:* A History of News, a. a. O., S. 190 f.

106 *Jacob E. Cooke 1961:* The Federalist. Ed. with Introd. and Notes. Middletown, Conn.: Wesleyan Univ. Press.

107 *David P. Currie 1988:* Die Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika. Frankfurt am Main: Alfred Metzner Verlag, S. 61 ff.: „Congress shall make no law ... abridging the freedom of speech, or of the press ..."

108 *Mitchell Stephens 1989:* A History of News, a. a. O., S. 201 f.

in den 1970er (!) Jahren gesagt haben. Wenn man von den Bürgerkriegsereignissen der 1860er Jahre absieht, gilt der Satz jedenfalls noch für das ganze 19. Jahrhundert.

Zweitens, die Zeitungen waren weitgehend „partisan", also parteipolitisch ausgerichtet[109], „Objektivität" als journalistische Norm war und blieb bis zum Ende des Jahrhunderts unbekannt. Die Zeitungen ergriffen Partei – sei es für eine Sache oder für einen Kandidaten bei den Wahlen. Wo es nur *eine* Zeitung gab, konnte es eigentlich auch nur *einen* Kandidaten geben, und so war es auch, z. B. verliefen die Kongreßwahlen in den Südstaaten noch bis weit ins 20. Jahrhundert hinein „uncontested", d. h., es gab nur einen Kandidaten! Es liegt auf der Hand, daß diese Bedingungen die Entstehung eines festgefügten Parteiensystems nicht gerade gefördert haben.

Die sozialräumliche Zersplitterung des Pressewesens hatte natürlich auch technologische Gründe: Bis zur Erfindung des Telegraphen mußten die „neuesten" Nachrichten im wahrsten Sinn des Wortes „transportiert" werden – die Botschaften wanderten mit dem Boten; die Überwindung von räumlichen Distanzen kostete Zeit und das hatte manchmal sogar gravierende Folgen. So fand am 8. Januar 1815 die Schlacht von New Orleans statt, wo 2.000 Soldaten ihr Leben verloren, nur deshalb, weil die Generäle noch nichts wußten vom Friedensschluß, der zwei Wochen zuvor in Europa unterzeichnet worden war. Zum andern arbeitete man bis zum Beginn des 19. Jahrhunderts noch immer mit der Technologie Gutenbergs. Da die Verleger immer höhere Auflagen auf dem Markt absetzen konnten, ließen sie an mehreren Druckpressen gleichzeitig arbeiten, dafür mußten aber die Druckvorlagen mehrfach in identischer Form gesetzt werden. In der Nacht vom 28. auf den 29. November 1814 wird die Londoner *Times* erstmals von einer dampfmaschinenbetriebenen Schnellpresse gedruckt, und prompt machte die neue Technologie einen Teil der Drucker arbeitslos[110]. Mit der neuen Maschine konnten 1.100 Blatt in der Stunde bedruckt werden, durch kleinere technische Verbesserungen stieg der Output Ende der 1820er Jahre auf über 4.000 beidseitig bedruckte Blätter[111]. Mit diesen Rationalisierungen war der Grundstein gelegt für die sog. „Penny Press": So brachte der Verleger Benjamin Day 1833 in New York die kleine unscheinbare Zeitung *The Sun* auf den Markt, die nur einen Penny kostete, mit dem Motto: „It shines for all". Innerhalb von nur vier Monaten wurde sie zur meistverkauften Zeitung. Der Verleger Bennett startete 1835 mit dem *Herald* ein ähnliches Blatt[112]. – Auch

---

109 *Timothy E. Cook 1997:* Governing with the News. – The News Media as a Political Institution. Chicago/London: Univ. of Chicago Press; *Thomas E. Patterson 1990:* The American Democracy. New York u. a.: McGraw-Hill Publ., insbes. Chapter 15: The News Media – Linking the People and Their Readers, S. 341 ff.

110 *Siegfried Weischenberg/Ulrich Hienzsch 1994:* Die Entwicklung der Medientechnik. In: Klaus Merten/Siegfried J. Schmidt/Siegfried Weischenberg (Hrsg.), Die Wirklichkeit der Medien, a. a. O., S. 455–480, hier insbes. S. 460.

111 *Keith Williams 1977:* The English Newspaper, a. a. O., S. 46 mit Abbildungen der Maschinen.

112 *James L. Crouthamel 1989:* Bennett's NEW YORK HERALD and the Rise of the Popular Press. Syracuse, NY: Syracuse Univ. Press.

diese Entwicklungen zur sog. *pauper press*, wie sie abfällig genannt wurde, stand in direkter Wechselbeziehung zur Politik: „The rise of the penny press in the United States has been connected with the spread of Jacksonian democracy – Bennett's *Herald* and many of the other cheap papers were indeed staunch supporters of Jackson and his Democratic party."[113]

In der Tat bestand im 19. Jahrhundert ein quasi „natürlicher" Zusammenhang zwischen der neuen Massenpresse und progressiver Politik[114] – beiden ging es um die „kleinen Leute", um mehr Chancengleichheit, mehr bzw. bessere Bildung etc.[115], und daß die Medienunternehmer dabei *auch* ihre Eigeninteressen mitverfolgten, liegt auf der Hand, ist aber für unseren Zusammenhang zunächst einmal von sekundärer Bedeutung. Joseph Pulitzer, ein deutschstämmiger Immigrant, kaufte in den 1850er Jahren die herabgewirtschaftete *New York World*, verfolgte eine aggressive Mischung aus Sensationsjournalismus und progressiver Politik, produzierte mit der neuesten Technologie und trieb die Auflagen in ungeahnte Höhen: Pulitzer verkaufte an den Wochentagen rd. 200.000 Exemplare, an den Sonntagen eine Viertelmillion[116]. Pulitzer wie auch sein Konkurrent William Randolph Hearst wurden die ersten „Medienmoguln" der Geschichte und als solche extrem reich. Auch das war neu; früher konnte man vom Zeitungsgeschäft mehr oder weniger gut leben, aber man wurde nicht reich. Diejenigen, die für die Zeitungen schrieben, waren und blieben arme Schlucker, besonders in Deutschland. Einen „Journalismus als Beruf" hatte es bis zu Pulitzer und Hearst eigentlich noch gar nicht gegeben[117].

In England beginnt sich die Publizistik in den 1820er Jahren zunehmend zu radikalisieren: Zum einen bestand das Haupthindernis für die Entwicklung zur Penny Press weiter, nämlich die *Stamp Tax*[118], ja sie war zwischenzeitlich sogar erhöht worden, jetzt aber häuften sich die

---

113 *Mitchell Stephens 1989:* A History of News, a. a. O., S. 205.

114 *Lawrence K. Grossman 1995:* The Electronic Republic. Reshaping Democracy in the Information Age. New York u. a.: Penguin, S. 73 f., die Jackson-Ära (1829–1837) sowie die Administration Van Buren waren eine Zeit der Ablösung der alten „gentry rule" und des Übergangs zum „ideal and the institutional fact of mass democracy": „The United States became the greatest newspapers-reading country of the world." Die Billig-Presse förderte die Ausdehnung des Wahlrechts, des öffentlichen Schulwesens und betonte das Prinzip der Gleichheit der Bürger, war entscheidend für „the rise of an egalitarian marketplace democracy".

115 *Gerald J. Baldasty 1992:* The Commercialization of News in the Nineteenth Century. Madison/London: Univ. of Wisconsin Press.

116 *Mitchell Stephens 1989:* A History of News, a. a. O., S. 208 f.

117 *Thomas C. Leonard 1986:* The Power of the Press. The Birth of American Political Reporting. New York/Oxford: Oxford Univ. Press; *Michael Schudson 1995:* The Power of News. Cambridge, Mass./London: Harvard Univ. Press.

118 *Aled Jones 1996:* Powers of the Press. – Newspapers, Power and the Pubic in Nineteenth-Century England. Aldershot: Scolar Press, S. 10 ff. zum Problem „Liberty of the Press", d. h., die Stamp Tax wurde mit dem alten Kampfbegriff „Pressefreiheit" bekämpft.

Fälle von offener Steuerrebellion: Zwischen 1830 und 1836 wanderten rd. 800 Verleger und Autoren wegen der Verwendung ungestempelten Papiers ins Gefängnis. Dennoch kam 1834 der *Twopenny Dispatch* in ähnlichem Format wie die *Sun* auf den Markt und erreichte innerhalb von nur zwei Jahren eine Auflage von 27.000! Im Jahre 1843 erschien erstmals die *News of the World*, die auf der Titelseite folgende editorische Absicht bekanntgab: „To give to the poorer classes of society a paper that would suit their means", und gleichzeitig schossen eine Reihe von „Illustrierten" wie Pilze aus dem Boden: *Illustrated London News* (1842), *Illustrated London Life* (1843), *Illustrated Weekly Times* (1843), *Oxfordshire Illustrated Telegraph* (1859); wir beobachten also den Einzug des Bildes in die Medienwelt, und zwar lange bevor es „bewegte Bilder" gab[119].

Zum andern entzündeten sich heftige publizistische Kontroversen an zentralen Issues der damaligen Zeit, vor allem an der Wahlrechtsfrage, so 1830 im Verlaufe der revolutionären Ereignisse in Paris, als man z. B. im *Poor Man's Guardian* lesen konnte, Politik sei die vornehme Aufgabe der Spaltung der Gesellschaft in zwei Klassen – in Sklaven und in Räuber[120]. Auf der anderen Seite traten explizit konservative Blätter auf den Plan, wie z. B. *The Wilts and Gloucestershire Standard* (1837), die ganz offen die Entwicklung zur Demokratie anprangerten; die *ideologischen Alternativen* werden nun klar formulierbar:

> Parliament is approaching, the Session is about to open. What are the measures which with unblushing effrontery are proposed by these men as being necessary to their scheme of government. First the *Ballot* is declared to be groundwork, next *Annual Parliaments* then *Universal Suffrage*, an *uncontrolled Press*, the *serverence* of Church and State, the *extinction* of the House of Lords, and the paramount *supremacy* of the House of Commons. ... Monarchy or Anarchy, Government or mob-violence, Conservatism or spoilation, are the only alternatives.[121]

Im Jahre 1851 fand in London die Weltausstellung statt, und das war natürlich auch ein Medienereignis ersten Ranges. Am 1. Mai 1851 erschien die *South Shields Gazette* mit der ersten „Telegraphic News Edition", man feierte den Einzug des „Telegraphen" in die Medienwelt[122]. In den Folgejahren brachen alle Dämme gegen den Aufstieg der Penny-Press, es gab eine

---

119 *Keith Williams 1977:* The English Newspaper, a. a. O., S. 79 f.; siehe für die weitere Entwicklung *Alan J. Lee 1976:* The Origins of the Popular Press in England, 1855–1914. Rowman and Littlefield Totowa, NJ: Croom Helm.

120 *Mitchell Stephens 1989:* A History of News, a. a. O., S. 206; man beachte die Verwendung des Begriffs „Klasse" – die linke Ideologie der Selbstbeschreibung der Gesellschaft als „Klassengesellschaft" formierte sich nicht zuletzt in der „veröffentlichten Meinung", also in der Presse; wir kommen darauf zurück.

121 Zitiert nach *Keith Williams 1977:* The English Newspaper, a. a. O., S. 52.

122 *Robert Boyce 1995:* Submarine Cables as a Factor in Britain's Ascendency as a World Power. In: Michael North (Hrsg.), Kommunikationsrevolutionen. Köln/Weimar/Wien: Böhlau, S. 81–100.

wahre „explosion – an eruption of newspapers", so Williams[123], 1855 wird die Stamp Tax endgültig abgeschafft. Selbst eine anspruchsvolle Zeitung wie die Londoner *Times* zirkulierte in diesem Jahr mit rd. 60.000 Exemplaren pro Tag!

Auf dem Weg in die Informationsgesellschaft?

In der 2. Hälfte des 19. Jahrhunderts wird die Vollinklusion der Bevölkerungen in die politische Öffentlichkeit weitgehend abgeschlossen. Nicht zufällig ist dies eben jene Zeit, in welcher das allgemeine, gleiche und geheime Wahlrecht eingeführt wird – mit Ausnahme der Frauen, die in den meisten Ländern erst nach dem Ersten Weltkrieg das Wahlrecht erhalten. Wahrscheinlich wäre aber das Frauenwahlrecht kaum realisiert worden, hätten nicht Frauenbewegungen zuvor mit ihren je eigenen publizistischen Organen um dieses Recht jahrzehntelang gekämpft[124].

Nach dem Krisenjahr 1848, den anschließenden Reformen zur Liberalisierung der Wirtschaft, dem Einzug der sog. „industriellen Revolution" auch in Deutschland und in Teilen der Habsburgermonarchie, der Infragestellung der letzten Reste von ständischen Schichtungs- und feudalen Herrschaftsstrukturen, der Entstehung eines industriellen Arbeiterproletariats etc. intensivieren sich die Erfahrungen eines raschen *sozialen Wandels* und eben diese erzeugten damals – wie auch noch heute – tiefgreifende Verunsicherungen und ganz neuen Orientierungsbedarf. Rein objektiv schreitet der Prozeß der *funktionalen Differenzierung* der Gesellschaft weiter voran, also die Verselbständigung der Funktionssysteme für die Wirtschaft, Politik, Wissenschaft, Religion, Kunst, das Recht, sowie – für den Bereich der Intimkommunikation – die Familie. Damit geht auch jeder „archimedischer" Punkt der Beobachtung in der Selbstbeschreibung der Gesellschaft verloren (Luhmann). „Gesellschaft" wird immer abstrakter, enthält heterogene, kaum mehr durchschaubare oder überblickbare Informationswelten und ist eigentlich nur noch über wechselseitige Interdependenzen der Funktionssysteme „integriert"[125].

---

123 *Keith Williams 1977:* The English Newspaper, a. a. O., S. 61.

124 *Friederike Herrmann 1996:* „Schleppenträger der bisher von Männern beliebten Parteipolitik"? Eine Spurensuche zur politischen Öffentlichkeit von Frauen. In: K. Imhof/P. Schulz (Hrsg.), Politisches Raisonnement in der Informationsgesellschaft. Zürich: Seismo, S. 39–69; siehe jedoch zur Gegenwartsproblematik grundsätzlich *Sabine Lang 1998:* Mediale politische Kommunikation und Demokratie. Überlegungen zu Selektivität und Maskulinität der elektronischen Mediendemokratie. In: Eva Kreisky/Birgit Sauer (Hrsg.), Geschlechterverhältnisse im Kontext politischer Transformationen. Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 98–119.

125 *Armin Nassehi 1997:* Inklusion, Exklusion-Integration, Desintegration. Die Theorie funktionaler Differenzierung und die Desintegrationsthese. In: Wilhelm Heitmeyer (Hrsg.), Was hält die Gesellschaft zusammen? Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 113–148: „Theoretisch ergibt sich daraus

Die politische Semantik reagiert auf diesen „Entpersönlichungsprozeß" (Max Weber) mit der „Imagination von Gemeinschaften"[126]: „Gesellschaft" wird zusehends als „Massengesellschaft"[127] erlebt – kalt, unpersönlich, bedrohlich, lebensfeindlich –, und man sehnt sich nach den Geborgenheiten und Vertrautheiten, die man aus der Face-to-face-Kommunikation der Primärgruppen kennt. Aus diesen Spannungen bezieht das Denken in politischen *Gemeinschaften*[128] seine Energien und Evidenzen – Romano spricht treffend von einer *gemeinschafts-*

---

die Konsequenz, daß die moderne Gesellschaft nicht durch einen überwölbenden Gesamtsinn, durch normative Ordnungen oder durch das moralische Gesetz integriert werden kann. Das Signum der gegenwärtigen modernen Gesellschaft scheint darin zu bestehen, daß Gesellschaft nicht mehr nach dem Modell des solidarischen Verbandes, des rechtlichen Vertrages oder der sinnhaft integrierten Bedeutungskonvergenz gedacht werden kann, sondern daß sie sich in disparate Teile differenziert, die zugleich hochgradig unabhängig und hochgradig abhängig voneinander sind. Gesellschaftliche Autopoiesis läßt sich in diesem Sinne nur vorstellen als je systemspezifische Autopoiesis. So kann das Rechtssystem eben nur rechtlich, das ökonomische nur ökonomisch und das politische nur politisch, und das heißt: in den engen Grenzen des jeweiligen Codes, auf Probleme, Herausforderungen und Möglichkeiten reagieren. Selbst solche Probleme, Herausforderungen und Möglichkeiten sind nur teilsystemspezifisch zu denken, denn es sind die füreinander nicht substituierbaren Perspektiven selbst, die eine je spezifische Sicht auf die Dinge, genau besehen: sogar die Dinge selbst, konstruktivistisch erzeugen" (S. 118).

126 *Benedict Anderson 1983:* Imagined Communities. Reflections on the Origins and Spread of Nationalism. London/New York: Verso; deutsch „Die Erfindung der Nation (1996), Frankfurt/New York: Campus.

127 Vgl. *Reinhart Koselleck et al. 1992:* Volk, Nation, Nationalismus, Masse. In: Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 7: 141–432, insbesondere S. 366 ff. zum Aufstieg des Begriffs „Masse" ab der Mitte des 19. Jahrhunderts.

128 Man denke an Ferdinand Tönnies und dessen Unterscheidung von „Gemeinschaft und Gesellschaft"; *Ferdinand Tönnies 1887/1963:* Gemeinschaft und Gesellschaft. Darmstadt: Wiss. Buchgesellschaft; siehe dazu auch *Ralf Dahrendorf 1971:* Gesellschaft und Demokratie in Deutschland. München: dtv, S. 145 f.; die Welt der Gemeinschaft, wie sie Tönnies schildert, sei eine vormoderne „Welt der menschlichen Nestwärme", die Sehnsucht nach Harmonie sei aber eine „deutsche Ideologie", zutiefst antiliberal; siehe auch *Manfred Riedel 1975:* Gesellschaft, Gemeinschaft. In: Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 2: 801–862, insbes. S. 854 ff. zur Debatte um die „Auflösung persönlicher Lebensgemeinschaften" in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts; *Richard Münch 1986:* Die Kultur der Moderne, Bd. 2: Ihre Entwicklung in Frankreich und Deutschland. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 806 f., und *Cornelius Bickel 1987:* Ferdinand Tönnies. In: Pipers Handbuch der politischen Ideen, Bd. 5, hrsg. v. Iring Fetscher und Herfried Münkler, München/Zürich: Piper, S. 138–143; aus systemtheoretischer Sicht *Peter Fuchs 1992:* Die Erreichbarkeit der Gesellschaft. – Zur Konstruktion und Imagination gesellschaftlicher Einheit. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 174 ff.; *Lothar Probst 1996:* Gesellschaft versus Gemeinschaft? Zur Tradition des dichotomischen Denkens in Deutschland. In: APuZ B 36: 29–35.

ideologischen Transformation politischer Kommunikation[129]. Als größte soziale Gruppe, die noch als „Gemeinschaft" stilisiert werden kann, wird die Volks*gemeinschaft* entdeckt und nach dem Vorbild der Französischen Revolution auch „Nation" genannt[130]. Die Idee der Nation war natürlich nicht neu, auch in Deutschland nicht, wo man sich zumindest seit Herder und Schiller als „Kulturnation" verstehen konnte. Neu ist dagegen die *Politisierung*[131] der Volksgemeinschaft zum Zwecke der Identitätsstiftung und der Abgrenzung von „anderen", die nicht dazugehören[132]. Über die Kriterien, welche die Identität der Volksgemeinschaft herstellen soll, wird zwar gestritten – die einen bemühen die Geschichte (z. B. wird das Deutsch-

---

129 *Gaetano Romano 1996:* Vernunft und Charisma. In: K. Imhof/P. Schulz (Hrsg.), Politisches Raisonnement in der Informationsgesellschaft, a. a. O., S. 107–146, hier S. 114.

130 „*Nationen* sind Gesellschaften, die aufgrund gemeinsamer geschichtlicher Herkunft eine politische Interessengemeinschaft bilden. Sie verstehen sich als Solidargemeinschaft; denn sie gehen aus von der Rechtsgleichheit ihrer Mitglieder. Nationen sind stets auf ein konkretes Territorium (patria) bezogen. Ihr wichtigstes Anliegen ist die eigenverantwortliche Gestaltung ihrer Lebensverhältnisse, d. h. politische Selbstverwaltung (Souveränität) innerhalb ihres Territoriums bzw. ein eigener Staat. Nationen werden zusammengehalten durch einen Grundkonsens über ihre politische Verfassung und Kultur", definiert *Otto Dann 1996:* Nation und Nationalismus in Deutschland, 1770–1990. München: Beck, 3., überarb. u. erweiterte Aufl., S. 12. Der Begriff der Nation sei strikt zu unterscheiden vom Begriff *Nationalismus* als politischer Ideologie oder als ein „politisches Verhalten, das nicht von der Überzeugung der Gleichwertigkeit aller Menschen und Nationen getragen ist, sondern andere Völker und Nationen als minderwertig oder als Feinde einschätzt und behandelt", so Dann S. 20.

131 Auslösendes Moment waren natürlich die napoleonischen Kriege, so z. B. für die *Reden an die deutsche Nation* (1807/1808) von Johann Gottlieb Fichte: „Der Nationalismus verließ die Studierstube und nahm einen aggressiven, kriegerischen Charakter an", so *Martin van Creveld 1999:* Aufstieg und Untergang des Staates. München: Gerling Akad.-Verl., S. 223; von hier führt aber kein direkter Weg zum Nationalismus der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts, so auch *Helga Schultz 1996:* Mythos und Aufklärung. – Frühformen des Nationalismus in Deutschland. In: Historische Zeitschrift 263: 31–67, mit interessanten Statistiken zum Zeitschriftenmarkt in „Deutschland". Vgl. auch *Otto Dann 1978:* Nationalismus und sozialer Wandel in Deutschland 1806–1850. In: Ders. (Hrsg.), Nationalismus und sozialer Wandel. Hamburg: Hoffmann und Campe, S. 77–128.

132 Zum Verständnis von „Nation" als Gemeinschaftscode über die Differenz „Wir/Andere" siehe die vorzügliche Studie von *Bernhard Giesen 1993:* Die Intellektuellen und die Nation. Frankfurt am Main: Suhrkamp, hier insbesondere S. 47. In direktem Anschluß an Luhmann *Armin Nassehi 1990:* Zum Funktionswandel von Ethnizität im Prozeß gesellschaftlicher Modernisierung. Ein Beitrag zur Theorie funktionaler Differenzierung. In: Soziale Welt 41: 261–282; *Dirk Richter 1996:* Nation als Form. Opladen: Westdeutscher Verlag, die *Form* der Nation bestehe in der Unterscheidung „vertraut/unvertraut" (S. 151); *Armin Nassehi 1997:* Inklusion, Exklusion-Integration, Desintegration. Die Theorie funktionaler Differenzierung und die Desintegrationsthese. In: Wilhelm Heitmeyer (Hrsg.), Was hält die Gesellschaft zusammen? Bundesrepublik Deutsch-

tum abgeleitet von heroischen Germanen, die Mittelalterforschung der 1. Hälfte des 19. Jahrhunderts hatte die „germanischen Stämme" wiederentdeckt), andere die Biologie (Begriff der „Rasse" sowie Ansätze des Sozialdarwinismus, also der Behauptung einer biologischen Überlegenheit der je eigenen Rasse gegenüber „minderwertigen" etc. – eine mächtige Quelle für das „Selbstwertgefühl", sofern man zur „überlegenen Rasse" dazugehört)[133], als *Sprach*gemeinschaft gilt die Nation auf jeden Fall[134], und partikulare kulturelle Traditionen (Brauchtum, Volkslieder, Märchen, Mythen usw.) werden – falls sie verlorengegangen waren – wie-

---

land: Auf dem Weg von der Konsens- zur Konfliktgesellschaft, Bd. 2, Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 113–148. Die Struktur der modernen Gesellschaft, also die funktionale Differenzierung, sieht Großkollektive wie „Nationen" eigentlich gar nicht vor, deshalb müssen sie fingiert werden; die Kollektivsemantiken sind aber trotz ihres fiktionalen Charakters keineswegs irreal, im Gegenteil, sie sind äußerst wirksam, weil sie auf ein Orientierungsdefizit im Zuge raschen sozialen Wandels reagieren. Als „Gemeinschaft" können sie sich selbst nur dann präsentieren, wenn sie Inklusionsindividualität *und* Exklusionsindividualität konstruieren. Siehe auch *Ruth Wodak/Rudolf de Cillia/Martin Reisigl/Karin Liebhart/Klaus Hofstätter/Maria Kargl 1998:* Zur diskursiven Konstruktion nationaler Identität. Frankfurt am Main: Suhrkamp, hier auch zur Frage nach einer „österreichischen Nation".

133 *Werner Conze/Antje Sommer 1984:* Rasse. In: Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 5: 135–178; der Begriff „Rasse" diente schon im 18. Jahrhundert zu Wertungen entlang der Unterscheidung „überlegen/minderwertig", in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts entsteht mit der Entdeckung des Sanskrit eine allgemeine Bewunderung der „Arier" (arya = edel) als „Herrenrasse" des alten Indien, wesentlich aber wird ab den 1870er Jahren die geschichtsphilosophische Deutung des biologischen Rassebegriffs, also die Konzeption von Geschichte als Kampf der „blond-blauen" Hochrasse gegen die andersartigen „Niederrassen", und so wird der Rassebegriff völlig von einer „wissenschaftlichen" Basis abgehoben, ideologisiert, etwa durch den Begriff einer „Volksrasse" im Sinne des deutschen Germanentums, verbunden mit der Forderung nach „Reinhaltung der Rasse", also der Ausgrenzung minderwertiger Rassen, wie immer expliziter gefordert wird gegenüber den semitischen Juden, die jetzt biologistisch als „Rasse" definiert werden, etc. – durchweg geht es in allen diesen Konstruktionen um Einschließung/Ausschließung aus fiktiven Gemeinschaften! Vgl. zur „Rasselehre" der 2. Hälfte des 19. Jahrhunderts bis zum Faschismus und Nationalsozialismus *Ernst Nolte 1963:* Der Faschismus in seiner Epoche. München: Piper, S. 343 ff.; *Heinz-Georg Marten 1987:* Rassismus, Sozialdarwinismus und Antisemitismus. In: Pipers Handbuch der politischen Ideen, Bd. 5, a. a. O., S. 55–82.

134 *Hagen Schulze 1994:* Staat und Nation in der europäischen Geschichte. München: Beck, S. 172 ff. zur „Erfindung der Volksnationen", neben der Geschichte sei es die Sprache, welche die Volksnation ausmache; vgl. *Eric J. Hobsbawm 1996:* Nationen und Nationalismus. Mythos und Realität seit 1780. München: dtv, die Definition von „Nationalitäten" über die Sprache stand besonders im Nationalitätenkonflikt der Habsburgermonarchie in der 2. Hälfte des 19. Jahrhunderts im Vordergrund (S. 114 ff.); in vielen Fällen waren die „Nationalsprachen" jedoch selbst relativ jungen Datums – Konstruktionen einer kleinen Bildungselite und deren Publizistik, so z. B. im Falle des Slovakischen.

derentdeckt, geschätzt und gefördert. Handlungs- und durchsetzungsfähig sei die Volksgemeinschaft aber erst dann, wenn sie einen eigenen Staat habe – genau das unterscheidet ja den Nationalismus von anderen gemeinschaftsideologischen Konstruktionen. Die Volksgemeinschaft wird nun verstanden als vorstaatliche Substanz des Staates; das „Wesen des Staates" wird neu definiert als politische Selbstorganisation „des" Volkes, Instrument der Durchsetzung seiner Ziele und Interessen, vor allem gegenüber fremden Völkern[135].

Die Ideologie der Volksgemeinschaft vermittelt den von ihr Begeisterten das Gefühl, „zusammenzugehören", „jemand zu sein", bietet also Identitätsversprechungen und Zukunftshoffnungen, läßt die Menschen wieder „näher zusammenrücken", obwohl es sich fast ausschließlich um einander *Fremde*[136] handelt, die miteinander kommunizieren[137]. Die Identität

---

135 *Klaus Hildebrand 1994:* Reich – Großmacht – Nation. Betrachtungen zur Geschichte der deutschen Außenpolitik 1871–1945. In: Historische Zeitschrift 259: 369–394, mit problematischen Thesen zu den „Spielräumen" deutscher Außenpolitik; siehe jedoch *Wolfgang J. Mommsen 1993:* Das Ringen um den nationalen Staat. Berlin: Propyläen, S. 257 f.; nach 1870 habe „unmerklich eine stille Militarisierung der Denkweisen und politischen Anschauungen auch im bürgerlichen Lager" eingesetzt, „die auf lange Frist höchst bedenkliche Auswirkungen gehabt hat". Dies wird schließlich gesteigert zu einem wahren „Kriegsnationalismus" im Jahre 1914, so *Otto Dann 1996:* Nation und Nationalismus in Deutschland, a. a. O., S. 225 ff., der allerdings ganz Europa erfaßt habe. Der Kriegsnationalismus erfaßte auch die Arbeiter, die nach Marx eigentlich gar kein „Vaterland", keine „Nation" haben sollten. Der Internationalismus der sozialistischen Ideologie brach im August 1914 quasi über Nacht in sich zusammen.

136 Die Anwesenheit von Fremden gehört zur Normalität von Kommunikationssituationen moderner Gesellschaften, und genau darauf reagiert der Inklusionscode „Nation", siehe das instruktive Schaubild 1 zur „Typisierung von Kommunikationsprozessen" bei *Bernhard Giesen 1993:* Die Intellektuellen und die Nation, a. a. O., S. 66.

137 Zur kommunikationstheoretischen Deutung des Nationalismus noch immer grundlegend *Karl W. Deutsch 1972:* Nationenbildung – Nationalstaat – Integration. Düsseldorf: Bertelsmann Universitätsverlag, vgl. auch *Bernhard Giesen 1995:* Code und Situation. – Das selektionstheoretische Programm einer Analyse sozialen Wandels – illustriert an der Genese des deutschen Nationalbewußtseins. In: Hans-Peter Müller/Michael Schmid (Hrsg.): Sozialer Wandel. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 228–266: „Eine soziologische Analyse dieses Prozesses der Nationwerdung kann nun nicht davon ausgehen, daß Nationen als transhistorische Entitäten schon von immer her eine gleichsam schlafende Existenz besitzen, die dann im Nationalstaat gleichsam zu sich selber findet. Aus selektionstheoretischer Perspektive erscheint ‚Nationalität' vielmehr als ein spezifischer *Code* der *Inklusion* und *Vergemeinschaftung*, der grundsätzlich in Konkurrenz zu anderen Inklusionscodes steht und der sich für Vergemeinschaftungsprozesse in bestimmten historischen Situationen als angemessener als andere erweist. *Regionale Herkunft, Stand, Konfession* oder die Entgegensetzung von *Aufklärung* und *Tradition* sind solche Alternativen der Inklusion oder der kollektiven Inklusionscodes, mit denen am Vorabend der Moderne die Grenzen von Gemeinschaftlichkeit konstituiert und Dritte als Fremde zumindest teilweise von Kommunikation und

der Volksgemeinschaft kann daher nur massenmedial hergestellt sein und muß sich über die massenmedial vermittelte Kommunikation reproduzieren. In Deutschland kommt es darauf an, die regional begrenzten Zeitungsöffentlichkeiten aufzubrechen und sie in die große Öffentlichkeit der „deutschen Nation" zu integrieren. Die beiden siegreichen Kriege 1866 und 1870 sowie die anschließende Reichsgründung bewirken große Schritte in diese Richtung[138]; der Reichskanzler Bismarck schien zu beweisen, daß einer Nation auch das unmöglich Erscheinende gelingt, wenn nur mit eisernem Willen daran gearbeitet wird. Genau das verlieh

---

Interaktion ausgeschlossen werden konnten. Gerade bei der Verflüssigung sozialer Beziehungen und der Beschleunigung des Wandels im Modernisierungsprozeß gewinnt die Konstruktion von Grenzen zwischen Innen und Außen und von stabilen Grundlagen der Identität eine besondere Dringlichkeit. Im Gegenzug zur funktionalen Differenzierung erweist sich die Integration moderner Gesellschaften über eine kollektive – und das heißt zunächst vor allem nationale – Identität als ein zentrales, wenngleich auch von der soziologischen Theorie häufig vernachlässigtes Bezugsproblem", S. 241 f. (Hervorhebungen im Original). Mit den im Text angesprochenen *alternativen* Formen von *Inklusionscodes* werden wir uns weiter beschäftigen, Giesen geht darauf nicht weiter ein, er setzt allerdings auch zeitlich früh an, deshalb kann er den Zusammenhang mit den Massenmedien nur andeuten. Siehe auch *Hagen Schulze 1994:* Staat und Nation in der europäischen Geschichte. München: Beck; S. 267 zum „integralen Nationalismus", sowie *Peter Alter 1985:* Nationalismus. Frankfurt am Main: Suhrkamp, wo zwischen einem „Risorgimento-Nationalismus" z. B. der Italiener, Deutschen, Polen, Griechen usw. und einem „integralen Nationalismus" (S. 43 ff.) unterschieden wird; *Wolfgang J. Mommsen 1993:* Das Ringen um den nationalen Staat, a. a. O., S. 562 f.; vgl. auch *James J. Sheehan 1996:* Nation und Staat. Deutschland als „imaginierte Gemeinschaft". In: Manfred Hettling/Paul Nolte (Hrsg.): Nation und Gesellschaft in Deutschland. Historische Essays. München: Beck, S. 33–45, insbesondere S. 34 zur „Gemeinschaft in der Anonymität" im Rahmen der Nation. Grundlegend auch die Studie von *Ernest Gellner 1983:* Nations and Nationalism. Ithaca/New York: Cornell Univ. Press: Industrialisierung, Ausbau des staatlichen Bildungswesen (Schulen), Anstieg der Literalität, steigende Partizipation an der Massenkommunikation sowie damit verbunden: Generalisierung der „Hochkultur" einer früheren Elite, rascher sozialer Wandel, Ansätze zur Demokratisierung etc., sind auch für Gellner die zentralen Variablen: Nationen sind „new social units" auf höherem Inklusionsniveau verglichen mit den zahllosen lokalen Gemeinschaften einer Agrargesellschaft; aus soziologischen Gründen interessant der Aspekt von *nations* als „inhibitors of social entropy" S. 63 ff.

138 Einen nicht zu unterschätzenden Vereinsnationalismus bereits vor diesen Kriegen arbeitet vorzüglich heraus *Dietmar Klenke 1995:* Nationalkriegerisches Gemeinschaftsideal als politische Religion. – Zum Vereinsnationalismus der Sänger, Schützen und Turner am Vorabend der Einigungskriege. In: Historische Zeitschrift 260: 395–448, siehe insbes. S. 436: „Das Wort Einigkeit wurde hier zur Zauberformel, ein Ausdruck der ungestillten Sehnsucht nach Geborgenheit und stabiler Gemeinschaft in einer Zeit des rapiden konkurrenzwirtschaftlichen und sozialen Wandels. Hier bot sich die nationale Gemeinschaftsidee an. Sie schuf ideelle Orientierungssicherheit, vermochte den entstehenden nationalen Markt als Form der grenzüberschreitenden Vergesellschaftung kulturell und ideell zu überhöhen und vermittelte in ihrer kriegerischen, nach außen

Bismarck persönlichkeitscharismatische Züge[139], auch das war kein Zufall: „Gemeinschaft codiert Kommunikation *personalistisch* – als Kommunikationszusammenhang absichtsvoll handelnder *Individuen.*“[140] Die Gemeinschaftssemantiken operieren mit der Differenz *interaktiver Kontrollierbarkeit* (Zuschreibung von Intentionalität als Ursache für Wirkungen in der Gemeinschaft) versus *externer Eigendynamik* (der quasi naturwüchsig ablaufenden Prozesse der Gesellschaft), „Politik“ erscheint als das voluntaristische Resultat *absichtsvoll* handelnder Personen an der Staatsleitung, deren Ziele verstanden, durchschaut werden, deren Absichten aber an den Zielen anderer scheitern können. Diese gesteigerte Form der *Personalisierung* politischer Kommunikation habe, so Max Weber, archaische Wurzeln im Sinne eines *Glaubens* an die *außeralltäglichen* (in seinen Ursprüngen: magischen) Fähigkeiten einer Führerperson; in seinen modernen Erscheinungsformen beruhe das Charisma jedoch auf „massendemagogischen Mitteln“, auf „Massenpropaganda“. Heute wissen wir, daß der Nachrichtenfaktor „Prominenz“ im modernen Journalismus in der Tat einen hohen Nachrichtenwert besitzt: „Prominenz“ wird im 19. Jahrhundert von einer Statusfrage zu einer Publizitätsfrage[141]. Auch das indiziert einen Strukturwandel in der medialen „gesellschaftlichen Konstruktion von Realität“.

Während in Deutschland der „Glaube an das deutsche Volk“ in manchen nationalistischen Strömungen ersatzreligiöse Züge annimmt[142], entfaltet der Nationalismus in der Habsburgermonarchie Österreichs eine geradezu den Bestand der Monarchie gefährdende Spreng-

---

abgrenzenden und nach innen bindenden Gestalt ein Gefühl der Zusammengehörigkeit und Geborgenheit. Diesen Geist atmete die gesamte nationale Lyrik und Rhetorik, ein expressives Zeremoniell, das sich als Gegengewicht gegen die nüchterne Geschäftsmäßigkeit und Rechenhaftigkeit des bürgerlichen Erwerbslebens anbot.“ Interessant auch die unübersehbaren *religiösen* Anklänge und Zeremonien auf den Vereinsfesten.

139 Zur Interpretation der Bismarck-Ära als „charismatische Herrschaft“ siehe *Hans-Ulrich Wehler 1995:* Deutsche Gesellschaftsgeschichte, Bd. 3. München: Beck, S. 368 ff.

140 *Gaetano Romano 1996:* Vernunft und Charisma, a. a. O., S. 122, Hervorhebungen im Original.

141 *Jürgen Wilke 1996:* Status und Medienprominenz. In: K. Imhof/P. Schulz (Hrsg.), Politisches Raisonnement in der Informationsgesellschaft. Zürich: Seismo, S. 99–106.

142 *Reinhart Koselleck et al. 1992:* Volk, Nation, Nationalismus, Masse, a. a. O., S. 408 zur religiösen Metaphorik; *Peter Walkenhorst 1996:* Nationalismus als „politische Religion“? Zur religiösen Dimension nationalistischer Ideologie im Kaiserreich. In: Olaf Blaschke/Frank-Michael Kuhlemann (Hrsg.), Religion im Kaiserreich. Milieus – Mentalitäten – Krisen. Gütersloh: Chr. Kaiser Verlagshaus, S. 503–530. Voraussetzung für die Wirksamkeit derselben war allerdings die bereits weit vorangeschrittene „Entkirchlichung der Religiosität“, vor allem im protestantischen Norden Deutschlands, vgl. *Lucian Hölscher 1990:* Die Religion des Bürgers. – Bürgerliche Frömmigkeit und Protestantische Kirche im 19. Jahrhundert. In: Historische Zeitschrift 250: 595–630; *Lucian Hölscher 1993:* Bürgerliche Religiosität im protestantischen Deutschland des 19. Jahrhunderts. In: Wolfgang Schieder (Hrsg.), Religion und Gesellschaft im 19. Jahrhundert. Stuttgart: Klett-Cotta, S. 181–215.

kraft[143]. Metternich hatte genau gewußt, daß die politische Einheit des Vielvölkerstaates nur zu bewahren wäre, wenn es gelänge, „das Volk von der Politik fernzuhalten", d. h. die Presse zu knebeln. Diese Politik war bis 1848 erfolgreich, längerfristig jedoch kontraproduktiv, denn sie erzeugte im Vormärz gegen den Zentralstaat tiefsitzende Ressentiments, die nach 1848 gerade die gemeinschaftsideologischen Diskurse aufheizen und sich dann in der Nationalitätenpresse artikulieren konnten. Nach dem Ausgleich von 1867 erhielten die Ungarn de facto ihren Nationalstaat, alle anderen „Gemeinschaften" aber fühlten sich zurückgesetzt, der Reichsrat zerfällt in nationalistische Clubs, die deutschsprachigen Kernländer befinden sich erstmals in einer Minderheitenposition und sehen sich in ihrer privilegierten Stellung bedroht etc.[144] Demokratisierung bedeutete überall, nicht nur in Österreich, zunächst einmal eine Verstärkung der Imagination von Gemeinschaft. Alle politischen Strömungen in Österreich werden in diesem Zusammenhang gezwungen, zur Frage Zentralismus/Föderalismus Stellung zu beziehen; entsprechend hoch ist die Sichtbarkeit des Problems in der politischen Öffentlichkeit, nicht zuletzt in den Massenmedien[145].

Die „Volksgemeinschaft" war wohl die wichtigste, weil folgenreichste Form der gemeinschaftsideologischen „Selbstbeschreibung der Gesellschaft"[146], schließlich hat sie die Entwicklungen zu Faschismus und Nationalsozialismus im 20. Jahrhundert vorbereitet, aber sie war nicht die einzige. Als zweite wäre die Ideologie einer *gefährdeten* Glaubens*gemeinschaft* näher zu diskutieren, die in Deutschland in besonderer Weise den politischen Katholizismus prägte[147], aber auch in anderen europäischen Ländern auftritt und hier die Entstehung von „christlichen" Parteien fördert. Wie die Volksgemeinschaft zehrt auch die Ideologie der gefährdeten Glaubensgemeinschaft von einer doppelten informationellen Aufbereitung ihres

---

143 Vgl. jetzt die Beiträge in *Heiner Timmermann 1998 (Hrsg.):* Entwicklung der Nationalbewegungen in Europa 1850–1914. Berlin: Duncker & Humblot.

144 *Albert Fuchs 1996:* Geistige Strömungen in Österreich, 1867–1918. Wien: Löcker, S. 165–196, vor allem zur deutsch-nationalen Bewegung und den Gruppen um Georg v. Schönerer; die Kommunikation einer *Bedrohung* ist jedoch nichts für die Nationalisten der Habsburgermonarchie Spezifisches, sondern dürfte in allen Nationalismen eine große Rolle spielen, vgl. *Eric J. Hobsbawm 1996:* Nationen und Nationalismus. München: dtv, S. 143: „Das Schlüsselwort im politischen Vokabular der französischen Rechten in den achtziger Jahren des vorigen Jahrhunderts war nicht ‚Familie', ‚Ordnung', ‚Tradition', ‚Religion', ‚Moral' oder irgendein ähnlicher Begriff. Es war das Wort ‚Bedrohung'."

145 *Kurt Paupie 1960:* Handbuch der österreichischen Pressegeschichte 1848–1959, Bd. I. Wien: Braumüller.

146 *Niklas Luhmann 1997:* Die Gesellschaft der Gesellschaft, a. a. O., S. 1045 ff.

147 *Karl Rohe 1992:* Wahlen und Wählertraditionen in Deutschland. – Kulturelle Grundlagen deutscher Parteien und Parteiensysteme im 19. und 20. Jahrhundert. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 73 ff.; *Hans-Ulrich Wehler 1995:* Deutsche Gesellschaftsgeschichte, Bd. 3, a. a. O., S. 384 ff. und S. 892 ff.

Diskurses in der politischen Öffentlichkeit: einmal in der Darstellung einer *akuten* Bedrohungssituation, zum andern in der strategischen Mobilisierung von scheinbar „alten" Traditionen[148]. In Deutschland kann eine gewisse Gefährdung plausibel gemacht werden, als nach der Reichseinigung 1871 der katholische Süden gegenüber dem protestantischen Norden in eine Minderheitenposition gerät und gewisse Schikanen, welchen Katholiken während der Zeit des sog. „Kulturkampfes"[149] ausgesetzt waren, fast alltägliche Anlässe für publizistische Agitationen lieferten. Trotzdem ist es so, daß nicht der gesamte katholische Süden vom politischen Katholizismus dominiert wird, sondern diese Strömung letztlich zur „politischen Bewegung des Dorfes" wurde[150], wo die lokale Öffentlichkeit der Kirchen*gemeinde* vom Pfarrer bestimmt wird[151], der seinerseits wiederum an die Öffentlichkeit der katholischen Presse angeschlossen war[152].

In Österreich hat es eine akute Bedrohungssituation für den Katholizismus eigentlich nicht gegeben, zumal in den Bestimmungen des Konkordats (1855) der katholischen Kirche noch größere Aktionsspielräume in der Gesellschaft eingeräumt worden waren, als sie zuvor besessen hatte, so z. B. im Schulwesen und im Eherecht[153]. Die Bedrohung mußte stilisiert und dramatisiert werden; man sah sie zuerst ausgehen vom laizistischen Liberalismus und dann

---

148 Gleichzeitig auch die Forcierung neuer Kulte, vgl. *Norbert Busch 1996:* Frömmigkeit als Faktor des katholischen Milieus. Der Kult zum Herzen-Jesu. In: Olaf Blaschke/Frank-Michael Kuhlemann (Hrsg.), Religion im Kaiserreich, a. a. O., S. 136–165.

149 Vgl. dazu *Wolfgang J. Mommsen 1993:* Das Ringen um den nationalen Staat. Berlin: Propyläen Verlag, S. 405–446.

150 *Josef Mooser 1993:* Katholische Volksreligion, Klerus und Bürgertum in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts. Thesen. In: Wolfgang Schieder (Hrsg.), Religion und Gesellschaft im 19. Jahrhundert. Stuttgart: Klett-Cotta, S. 144–156.

151 *Olaf Blaschke 1996:* Die Kolonialisierung der Laienwelt. Priester als Milieumanager und die Kanäle klerikaler Kuratel. In: Olaf Blaschke/Frank-Michael Kuhlemann (Hrsg.), Religion im Kaiserreich, a. a. O., S. 93–135.

152 *Josef Mooser 1996:* Das katholische Milieu in der bürgerlichen Gesellschaft. Zum Vereinswesen des Katholizismus im späten Deutschen Kaiserreich. In: Olaf Blaschke/Frank-Michael Kuhlemann (Hrsg.), Religion im Kaiserreich, a. a. O., S. 59–92. Vgl. *Olaf Blaschke 1997:* Katholizismus und Antisemitismus im Deutschen Kaiserreich. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht; im Zuge der Durchsetzung des „Ultramontanismus" wird auch der traditionelle Antijudaismus zur inneren Konsolidierung des „katholischen Milieus" benutzt, der rassistische „Raudauantisemitismus" aber abgelehnt; zum „Integralismus" insbes. S. 61 ff.

153 Der „liberale Katholizismus", den es in Ansätzen auch in Österreich gegeben hatte, geriet nach 1848 unter die Räder einer verstärkten „ultramontanistischen" und „romantisch-konservativen" Strömung: „Weil der liberale Katholizismus von den maßgebenden kirchlichen Stellen mit dem Papst an der Spitze mit aller Kraftanstrengung niedergekämpft wurde, wird es verständlich, daß der Katholizismus in der Donaumonarchie trotz oder gerade wegen der Tatsache, daß sich die Staatsführung aufs engste an die Katholische Kirche anlehnte, geistig ins Getto gedrängt wurde",

auch von der „atheistisch-marxistischen" Arbeiterbewegung. Im wesentlichen aber wurde die sich aus der Industrialisierung ergebende Bedrohung der traditionalen Lebenswelt der Bauern auf dem Lande ideologisch verknüpft mit einer angeblichen Bedrohung der Kirche als Glaubens*gemeinschaft*.

Im Prozeß der funktionalen Differenzierung der Gesellschaft wird „Religion" zu einem spezialisierten Teilbereich neben anderen[154], die Kirche zum organisatorischen Zentrum dieses Funktionssystems mit ihrer je eigenen Öffentlichkeit. Alle anderen Sozialstrukturen werden von religiösen Konditionierungen sukzessive freigesetzt, und es ist letztlich genau dieser Sachverhalt, der von den einen begrüßt, von den anderen als Verfallsprozeß bekämpft wird. Dieser langfristige gesellschaftliche Strukturwandel wird nun gemeinschaftsideologisch aufgefangen und politisiert. Eine reichhaltige katholische Publizistik hält den Vorgang am Leben, macht ihn beobachtbar und schirmt ihn nach außen ab.

Am Beginn der Arbeiterbewegung steht das zunächst eher unpolitische Vereinswesen, also keine von einer „Gesinnungspresse" getragene politische Strömung, an welche etwa die Gründung von politischen Parteien im eigentlichen Sinne hätte anschließen können. Die Verbindung von lokalen Arbeitervereinen – samt den genossenschaftlichen Selbsthilfeorganisationen – mit der marxistischen Theorie bietet dann aber auch hier relativ früh eine Grundlage für gemeinschaftsideologische Transformationen, einerseits für die Selbstbeschreibung als Solidar*gemeinschaft*[155] der Arbeiter mit der bekannten identitätsstiftenden Funktion, gleichzeitig in Abgrenzung nach außen als Klassen*gemeinschaft* gegenüber der ausbeutenden Klasse der „Kapitalisten". Nach anfänglichen Schwierigkeiten – nicht zuletzt wegen presserechtlicher Verfolgungen, vor allem in Deutschland zur Zeit der „Sozialistengesetze" – gelingt es schließlich doch überall, für die Gemeinschaft eine eigene massenmediale Öffentlichkeit herzustellen, so schon für den Allgemeinen Deutschen Arbeiterverein die Zeitung „Sozialdemokrat" (seit Dezember 1864, anfangs auch unter Mitarbeit von Marx und Engels), nach der Gründung der Sozialistischen Arbeiterpartei Deutschlands in Gotha 1875 geht aus dem „Demokratischen Wochenblatt" die neue Zeitung „Volksstaat" (nach-

---

so *Eduard Winter 1969:* Revolution, Neoabsolutismus und Liberalismus in der Donaumonarchie. Wien: Europa Verlag, S. 76 und S. 86 ff. zum Konkordat, sowie *Albert Fuchs 1996:* Geistige Strömungen, a. a. O., S. 43–82.

154 *Niklas Luhmann 1981:* Funktion der Religion. Frankfurt am Main: Suhrkamp, insbes. S. 225 ff.

155 So explizit *Peter Lösche/Franz Walter 1989:* Zur Organisationskultur der sozialdemokratischen Arbeiterbewegung in der Weimarer Republik. – Niedergang der Klassenkultur oder solidargemeinschaftlicher Höhepunkt? In: Geschichte und Gesellschaft 15: 511–536; die Autoren kritisieren systemtheoretische und modernisierungstheoretische Erlärungsansätze, wenn man aber die sozialdemokratische „Solidargemeinschaft" als *Inklusionscode* begreift – in Konkurrenz zu den Inklusionscodes der „Volksgemeinschaft" und der „Glaubensgemeinschaft" –, so löst sich m. E. der Widerspruch auf.

mals „Vorwärts") hervor[156], in Österreich erscheint seit 1889 die *Arbeiter-Zeitung*[157]. Im Kampf um das „Rote Wien" der Zwischenkriegszeit kann die Gemeinschaftsideologie nochmals gewaltig gesteigert werden („Von der Wiege bis zur Bahre").

Diese Entwicklungen bedürften genauerer Ausführungen, z. T. kommen wir im Abschnitt über die politischen Ideologien und im nächsten Kapitel zu den politischen Parteien darauf zurück. Im Moment kommt es darauf an, den *kommunikationstheoretischen Ansatz* vorzustellen. Die Grundhypothese läßt sich etwa folgendermaßen formulieren: Die politischen Entwicklungen im Jahrhundert zwischen 1848 und 1945 sind wesentlich bestimmt durch die Kommunikationsverdichtung im Bereich der massenmedial vermittelten Öffentlichkeit. Es ist dies die letzte Stufe einer fast ausschließlich von der *Printmedienkultur* bestimmten Sphäre der öffentlichen Kommunikation, und genau das ermöglichte die gemeinschaftsideologischen Transformationen sowie die entsprechende Segmentierung der Öffentlichkeit in abgeschottete Gemeinschaftsöffentlichkeiten.

Die Printkulturen während der Zeit der „Gutenberg Galaxis" (McLuhan) erzeugen sozialstrukturell definierte Informationswelten, so jedenfalls Joshua Meyrowitz[158], welche bestimmte soziale Gruppen mit eng begrenztem Schriftgut versorgen, aus denen dann diese ihre Informationen beziehen. Schüler z. B. dürfen entsprechend ihrem Alter nur bestimmte Bücher lesen, dafür sorgen die Autoritäten der Lehrer, Pfarrer, Bibliothekare oder auch die Eltern. Jedes Schriftstück muß *individuell* als *physisches Objekt* angeeignet werden, damit man an die Informationen herankommt; das gilt auch für die Zeitungen. Genau hier liegt der Punkt, an welchem sich die Leserpublika auch relativ gut *kontrollieren* ließen: Ein Sozialdemokrat liest die *Arbeiter-Zeitung*, keinesfalls die „Kirchenzeitung", die „Reichspost" oder die „Neue Freie Presse", und dieselben Regeln gelten für die anderen „Gemeinschaften" auch, d. h., die gemeinschaftsideologischen Informationswelten waren über das physische Objekt „Zeitung" kontrollierbar, konnten sich abschließen gegen andere Informationsumwelten und blockierten so die politische Kommunikation *zwischen* den politischen „Lagern". Ein solches Klima begünstigt natürlich – tendenziell zumindest – ideologische Radikalisierungen, also die Darstellung der Unterschiede als Fundamentaldissens, als „Entweder-Oder-Konflikt", in welchem

---

156 *Georg Fülberth 1975:* Die Entwicklung der deutschen Sozialdemokratie von ihrer Gründung bis zum Ende des Sozialistengesetzes. In: Jutta von Freyberg et al., Geschichte der deutschen Sozialdemokratie 1863–1975. Köln: Pahl-Rugenstein, S. 24 f.

157 Schon in den 1870er Jahren gab es eine Reihe sozialdemokratischer Schriften wie z. B. die „Volksstimme", die „Gleichheit", „Der Gewerkschafter", „Der Sozialist", „Die Zukunft", vgl. *Marianne Lunzer 1983:* Parteien und Parteipresse im wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandel des 19. Jahrhunderts. In: Franz Ivan/Helmut W. Lang/Heinz Pürer (Hrsg.), 200 Jahre Tageszeitung in Österreich, a. a. O., S. 87–117.

158 *Joshua Meyrowitz 1985:* No Sense of Place. – The Impact of Electronic Media on Social Behavior. New York/Oxford: Oxford Univ. Press, S. 90 ff.

Kompromisse nicht möglich sind[159]. Die politischen Lagerbildungen beruhten somit auf einer hochentwickelten Printmedienkultur und gleichzeitig auf den Beschränkungen, welche eine solche Kultur aufweist.

Daran hat das neue Medium Radio während der Zwischenkriegszeit offenbar nicht viel zu ändern vermocht. Politisch wirksam wurde das Medium erst, als es die Nationalsozialisten nach der Gleichschaltung der Presse für ihre Propaganda nutzten. Deswegen wurde damals das Medium eher kritisch beurteilt bzw. sogar als „gefährlich" eingestuft; es läßt sich aber wohl kaum behaupten, das Medium wäre die *Ursache* für den Aufstieg und den Propagandaerfolg der Nazis gewesen.

Der entscheidende Angriff auf die „Gutenberg-Galaxis", also auf die spezifischen Informationswelten der Printkultur, kam erst mit dem *Fernsehen*. Das Fernsehen ist deshalb ein so attraktives Medium, weil es Bild und Ton kombiniert, also ein audiovisuelles Medium ist[160]. Das Lesen ist eine vergleichsweise anstrengende, im Grunde genommen einsame Tätigkeit, und es setzt Literalität voraus. Der Rezipient des Fernsehens braucht nichts dergleichen; selbst Kleinkinder können Fernsehen. Man braucht nur ein entsprechendes Gerät zu kaufen und schon ist man an die Informationsströme der großen weiten Welt angeschlossen. Beim Fernsehen setzt man sich aber auch ankommenden Informationen aus, für welche man sich in den Printmedien gar nicht interessiert hätte, jedenfalls wäre man vielleicht nicht bereit gewesen, extra dafür zu bezahlen. Für *politische Informationen* gilt genau das in hohem Maße, wie wir noch sehen werden.

Den wichtigsten Unterschied der elektronischen Medien zur Printkultur formuliert Meyrowitz folgendermaßen: „The programs on television are not experienced as physical objects with independent physical dimensions or existence. A person who owns one television set, telephone, or radio need not purchase or borrow any specific messages. Once these elements are in the home, the messages are able to flow constantly and indiscriminately."[161]

Wegen der technischen Vorzüge des Mediums – es ist audiovisuell –, wegen der fehlenden sozialstrukturellen Beschränkungen – Literalität z. B. wird nicht vorausgesetzt –, wegen der niedrigen Kosten der Anschaffung und des fast kostenlosen Konsums – Fernsehgeräte wurden in rasender Geschwindigkeit zur billigen Massenware – sowie wegen des hohen Unterhaltungswertes der Programme wird das Fernsehen innerhalb kürzester Zeit zum ersten Medium, das die Öffentlichkeit gesellschaftsweit penetriert und die früher noch segmentierten Zeitungsöffentlichkeiten zu einem einzigen Publikum integriert; es wird, so Meyrowitz, zum ersten „nationalen" Medium im strengen Sinne:

---

159 *Kurt Imhof 1996:* Eine Symbiose: Soziale Bewegungen und Medien. In: Kurt Imhof/Peter Schulz (Hrsg.), Politisches Raisonnement in der Informationsgesellschaft, a. a. O., S. 169.

160 *Peter M. Spangenberg 1999:* Das Medium Audiovision. In: Rudolf Maresch/Niels Werber (Hrsg.), Kommunikation, Medien, Macht. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S.59–82.

161 *Joshua Meyrowitz 1985:* No Sense of Place, a. a. O., S. 81 f.

> A great part of the social significance of television, therefore, may lie less in what is *on* television than in the very existence as a shared arena. Television provides the largest simultaneous perception of a message that humanity has ever experienced. Through television, rich and poor, young and old, scholars and illiterates, males and females, and people of all ages, professions, classes, and religions often share the same or very similar information at the same moment.[162]

Bei beliebten Sendungen sitzen bis zu zwei Drittel der Bevölkerung vor den Fernsehschirmen und rezipieren *dieselben* Inhalte; zur Prime Time konsumieren in den USA zwischen 20 und 40 Millionen die Evening News, im Falle dramatischer Ereignisse sind es wesentlich mehr. Es sind im Vergleich zu den Zeitungen riesen Publika, die das Fernsehen erreicht und *informationell integriert*. Genau das sei, so die zentrale These von Meyrowitz, neu: „What *is* new is that formerly segregated information-systems are integrated. Information once shared only among people of certain age, class, religion, sex, profession, or other sub-group of the culture has now been thrown into a public forum ..."[163]

In den USA hat eigentlich erst das Fernsehen die lokalen Subkulturen zusammengeschlossen und damit erstmals die Vorstellung von einer „American Nation" geschaffen, also erst sehr spät und wahrscheinlich zu spät, um die nun mögliche „Imagination von Gemeinschaft" im Sinne eines Nationalismus noch als realistische politische Strategie erscheinen zu lassen. Statt dessen bot das Fernsehen die Chance zur Konstruktion von *neuen* Subgruppen, „Minoritäten", sowie der Politisierung von Benachteiligungen aufgrund wahrgenommener Ungleichverteilungen; das sei ein Paradoxon des Fernsehens, so Meyrowitz, denn die „Entdeckung" eines Minderheitenstatus beruhe auf dem Zugang zu den *gleichen* Informationen: „The rise of minority consciousness, according to this analysis, actually indicates the demise of one aspect of minority status in the traditional sense. Minority affiliations were once based on *isolated* information-systems and very *distinct* group experiences. The demand for full equality in roles and rights dramatizes the development, in a way, of a mass ‚majority', a single large ‚group' whose members will not tolerate any distinctions in roles and privileges."[164] In diesem Sinne sind „Minderheiten" ein Kommunikationsparadox der elektronischen Massenmedien: Minderheiten identifizieren sich als Minderheit einer großen Allgemeinheit durch die Partizipation an der großen Allgemeinheit, von der sie sich abheben; sie sind also das Resultat „of a sudden *increase* in access to a larger, more inclusive information environment"[165]. So dürfte es kein Zufall sein, daß z. B. die Bürgerrechtsbewegung der Afroamerikaner in den USA Ende der 1960er Jahre einen ersten Höhepunkt erklomm, als das Fernsehen nahezu jeden Haushalt erreicht hatte (1970: 96 % der Haushalte).

---

162 *Joshua Meyrowitz 1985:* No Sense of Place, a. a. O., S. 90.

163 *Joshua Meyrowitz 1985:* No Sense of Place, a. a. O., S. 87.

164 *Joshua Meyrowitz 1985:* No Sense of Place, a. a. O., S. 132.

165 *Joshua Meyrowitz 1985:* No Sense of Place, a. a. O., S. 132.

In den europäischen Ländern dürfte die *homogenization of regional spheres* ebenfalls der primäre Vorgang gewesen sein: Die lokalen „sozialmoralischen Milieus" – sofern sie nach dem Zweiten Weltkrieg noch bestanden bzw. wieder aufgeforstet worden waren – wurden von den elektronischen Medien „penetriert" und weitgehend aufgelöst. Parallel dazu sank die Akzeptanz der Parteienpresse; sie wurde plötzlich zu einem „Auslaufmodell"[166] und ist in fast allen europäischen Ländern von der Medienlandschaft verschwunden (mit Ausnahme skandinavischer Länder). Man könnte dies als einen Beleg für die These von der Homogenisierung der Kulturen durch die elektronischen Medien verstehen – vielleicht, müssen wir betonen, denn die These hatte eine gewisse Plausibilität in der Zeit, als es ein nur sehr beschränktes Channel Repertoire gab.

Der Aufstieg des Fernsehens zum Leitmedium der Öffentlichkeit ist nur *ein* Aspekt eines viel umfassenderen und tiefergehenden sozialen Wandels, in welchem die „neuen Informations- und Kommunikationstechnologien" (IuK) *die* zentrale Rolle spielen; darin sind sich viele Autoren einig. Die Frage ist nur, mit welchen Konzepten dieser Wandel am besten auf den Begriff gebracht werden kann und wie die entsprechende „empirische Evidenz" dazu aussieht. Daniel Bell[167] entwickelte anhand des Drei-Sektoren-Modells (Landwirtschaft, Industrie, Dienstleistungen) eine Theorie des langfristigen Strukturwandels des Wirtschaftssystems und prägte für diejenigen Gesellschaften, deren Wirtschaft überwiegend auf Dienstleistungen umgestellt hatten, den Begriff „Dienstleistungsgesellschaft" oder „nachindustrielle Gesellschaft", d. h., er zog aus seiner Wirtschaftstheorie bzw. Theorie der Verteilung von Beschäftigungssektoren sehr weitreichende gesellschaftstheoretische Schlußfolgerungen[168]. Ähnlich der Ansatz von James Beniger zur „control revolution": Mikroprozessoren, Computerverfahren und -technologien, Informationsdienste usw. hätten die „alten" industriellen Strukturen revolutioniert. In der Tat zeigten die Umstellungsprobleme auf das Datum 1. 1. 2000, wie sehr de facto die gesamte Gesellschaft vom Funktionieren von Computertechnologien abhängig geworden ist. Schon im Vorwort schreibt Beniger: „To say that the advanced industrial world is rapidly becoming an Information Society may already be a cliche. In the United States, Canada, Western Europe, and Japan, the bulk of the labor force now works primarily at informational tasks such as systems analysis and computer programming, while wealth comes increasingly from informational goods such as microprocessors and from informational services such as data processing. For the economies of at least a half-dozen countries, the process-

166 *Michael Schmolke 1996:* Von der Parteipresse zur Medienpartei: Ein fragwürdiges Verhältnis unter dem Druck der real existierenden Politik. In: Kurt Imhof/Peter Schulz (Hrsg.), Politisches Raisonnement in der Informationsgesellschaft, a. a. O., S. 187 ff., hier auch zu den Resten der Parteienpresse in Österreich.

167 *Daniel Bell 1976:* Die Zukunft der westlichen Welt. – Kultur und Technologie im Widerstreit. Frankfurt: Fischer.

168 *Daniel Bell 1976:* Die Zukunft der westlichen Welt, a. a. O., insbes. 209 ff. z. B. für die „politische Ordnung".

ing of information has begun to overshadow the processing of matter and energy."[169] Die Schlüsselrolle falle nun der „Informationsindustrie" zu, die nun ebenso zentral sei wie die Transport- und Schwerindustrie beim Übergang von der Agrar- zur Industriegesellschaft, also bedingt durch technologische Innovationen. – Die neueren Ansätze zur „information society" gehen von ähnlichen Prämissen aus (als Indikatoren gelten: Wertschöpfung durch Informationstätigkeiten plus Anzahl der „Informationsarbeiter").

Die Kritik an dieser primär ökonomisch inspirierten Diskussion konnte nicht ausbleiben[170]: Selbst wenn die aufgestellten Indikatoren für einen Wandel der *Wirtschaft* zutreffend wären, so lasse sich daraus noch lange nicht auf einen *gesamtgesellschaftlichen* Strukturwandel schließen. „In funktional differenzierten Gesellschaften folgt sozialer Wandel keineswegs allein technisch oder ökonomisch spezifizierten Rationalitäten."[171] Die Dynamik der Informationsgesellschaft[172] entstehe vielmehr aus der steigenden Autonomie, Spezialisierung und Rekursivität der Funktionssysteme bei gleichzeitig wachsenden Interdependenzen, folglich müsse die hohe Störanfälligkeit informationell aufgefangen werden, insofern ergäbe die Rede von der „Risikogesellschaft"[173] eher einen Sinn.

Ähnlich kritisch wird auch der Begriff der „postmodernen Gesellschaft" beurteilt; Niklas Luhmann[174] spricht in diesem Zusammenhang von einem „intellektuellen Schrotthandel", der sich um ein Recycling von Ideen bemühe und seine Bedarfsartikel nur noch mit Firmennamen wie „Neo-" und „Post-" unterscheide; man sehe einen in Gang befindlichen sozialen Wandel, aber niemand wisse, wohin er führe, und deshalb werde das Neue mit Altem bestempelt. – Man solle „Postmodernität" nicht zur Bezeichnung einer neuen *historischen* Periode verwenden, die Postmoderne sei keine Alternative zur Moderne, so auch Siegfried J. Schmidt, „sondern ihre (selbst herbeigeführte) permanente Selbstbeobachtung – also die Depotenzierung ihrer Geltungsansprüche", und zwar nicht zuletzt durch die Entwicklung von ausdifferenzierten und reflexiven Mediensystemen[175].

---

169 *James R. Beniger 1986:* The Control Revolution. – Technological and Economic Origins of the Information Society. Cambridge, Mass./London: Harvard Univ. Press, S. V.

170 *Frank Webster 1995:* Theories of the Information Society. London/New York: Routledge.

171 *Martin Löffelholz/Klaus-Dieter Altmeppen 1994:* Kommunikation in der Informationsgesellschaft. In: Klaus Merten/Siegfried J. Schmidt/Siegfried Weischenberg (Hrsg.), Die Wirklichkeit der Medien, a. a. O., S. 570–591, hier S. 574.

172 *Robert Wagner 1996:* Die Informationsgesellschaft. Chancen für eine neue Lebensqualität am Beginn des dritten Jahrtausends. Münster/New York/München/Berlin: Waxmann.

173 *Ulrich Beck 1986:* Risikogesellschaft. – Auf dem Weg in eine andere Moderne. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 67 ff.

174 *Niklas Luhmann 1997:* Die Gesellschaft der Gesellschaft. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 1096 f.

175 *Siegfried J. Schmidt 1994:* Die Wirklichkeit des Beobachters. In: Merten/Schmidt/Weischenberg (Hrsg.), Die Wirklichkeit der Medien, a. a. O., S. 3–19; sowie *Siegfried J. Schmidt 1998:* Moder-

Trotzdem sind nicht wenige Medienspezialisten überzeugt, daß die neuen digitalisierten Infrastrukturen (ISDN) samt ihren Multi- und Hypermedien des Cyberspace ein „zweites Medienzeitalter" einläuten[176]. Dafür sprechen bestimmte Entwicklungen des Mediensektors im engeren Sinne, wie z. B. „Electronic News Gathering" (ENG), die Verschmelzung von Computer- und Nachrichtentechnik[177], Belieferungen durch Bildschirmtexte, Anschlüsse an Datenbanken, „elektronisches Publizieren" usw. Die rd. 180 Nachrichtenagenturen in aller Welt verbreiten heute mehr als 13 Millionen Wörter täglich[178]. Zwischen 1960 und 1990 hat sich das Medienangebot um 4.000 % erhöht; das mittlerweile erreichte Niveau und die Beschleunigung dieser Entwicklung rechtfertige den Begriff „Mediengesellschaft"[179]. Eine „Informationslawine" rolle auf uns zu, die Informationsbestände verdoppeln sich alle paar Jahre! In den USA erprobt der Medienkonzern Time Warner seit 1991 ein Kabelfernsehen mit zunächst 150 Kanälen, das auf über 1.000 Kanäle erweitert werden soll, welches das traditionelle Broadcasting in „Narrowcasting" transformieren und in absehbarer Zukunft neuartige Informationsdienste gleichzeitig mit individualisiertem Fernsehen anbieten werde können[180].

Zum anderen sprechen die Entwicklungen auf dem Gebiet des Internet für die o. g. Einschätzung: Die Zahl der *Homepages* im World Wide Web explodiert, und entsprechend der Clinton-Gore-Initiative für die *National Information Infrastructure* (NII) sollte in absehbarer Zeit *jeder* amerikanische Haushalt – zumindest potentiell – über einen eigenen Anschluß verfügen[181]. Die Europäische Gemeinschaft folgt – mit einem *time lag* von mehreren Jahren – mit dem ESPRIT-Programm (European Strategic Programme for Research and Development

---

nisierung, Kontingenz, Medien: Hybride Beobachtungen. In: Gianni Vattimo/Wolfgang Welsch (Hrsg.), Medien-Welten, Wirklichkeiten. München: Fink, S. 173–186, im Text zitiert S. 183.

176 So die These von *Mark Poster 1995:* The Second Media Age. Cambridge/UK sowie die Beiträge in *Steven Jones 1995 (Hrsg.):* CyberSociety: Computer-Mediated Communication and Community. Thousand Oaks/CA and London.

177 *Sybille Krämer 1998 (Hrsg.),* Medien, Computer, Realität. – Wirklichkeitsvorstellungen und Neue Medien. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

178 *Siegfried Weischenberg/Ulrich Hienzsch 1994:* Die Entwicklung der Medientechnik. In: Merten/Schmidt/Weischenberg (Hrsg.), Die Wirklichkeit der Medien, a. a. O., S. 474.

179 *Klaus Merten 1994:* Evolution der Kommunikation. In: Merten/Schmidt/Weischenberg (Hrsg.), Die Wirklichkeit der Medien, a. a. O., S. 141–162, hier insbes. S. 158.

180 *Martin Löffelholz/Klaus-Dieter Altmeppen 1998:* Kommunikation in der Informationsgesellschaft, a. a. O., S. 579. Die steigende Zahl an „Optionen" in der Medienwelt sei nur paradigmatisch für einen viel umfassenderen gesellschaftlichen Trend, so *Peter Gross 1994:* Die Multioptionsgesellschaft. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

181 *Hermann E. van Bolhuis und Vicente Colom 1998:* Der Eintritt in die Informationsgesellschaft. Politische und juridische Grundlagen einer europäischen Perspektive. In: Frank Hartmann (Hrsg.), Informationsgesellschaft – Sozialwissenschaftliche Aspekte. Wien: Forum Sozialforschung, Bd. 3, S. 43–74, hier zu NII insbes. S. 52; *Lutz Frühbrodt 1998:* Die „National Information Infra-

in Information Technology) und anderen Programmen nach[182]; 150 Milliarden ECUs sollen auf dem Gebiet investiert werden; hier verbergen sich, so die Annahmen, noch gewaltige Rationalisierungspotentiale. – Drei Tendenzen charakterisieren gegenwärtig die Gesamtentwicklung: Kommerzialisierung, Internationalisierung und Individualisierung der Kommunikation[183].

8.2 Konzepte zur politische Öffentlichkeit

Die Begriffe „Öffentlichkeit", „öffentliche Meinung" etc. sind Wortprägungen aus der Mitte des 18. Jahrhunderts[184]. Als David Hume in den 1740er Jahren schrieb: „It is therefore on opinion only, that government is founded"[185], kannte er die heute übliche Wortverbindung „public opinion" noch nicht bzw. war sie ihm noch nicht geläufig[186]. „To keep the press open", meinte Hume, sei deshalb so wichtig, weil sich sonsten „arbitrary power" einschleiche; eine Verfassung sei aber nur insoweit eine gute, „as it provides a remedy against mal-administration". Schon sehr früh wird also von Hume die zentrale Funktion der Pressefreiheit für die Macht der öffentlichen Meinung anerkannt, die ihrerseits die wichtigste Vorkehrung zum Schutze der Bürger vor Machtmißbrauch darstelle. „Schutz der Bürger vor Machtmißbrauch", „Sicherung der Menschenrechte" und „Kontrolle der Regierenden" sind bis heute die Themen geblieben, die den Diskurs um die „politische Öffentlichkeit" bestimmen[187].

---

structure" (NII) – Die USA als weltweiter Schrittmacher auf dem Weg in die Informationsgesellschaft. In: H. Wenzel (Hrsg.), Die Amerikanisierung des Medienalltags. Frankfurt/New York: Campus, S. 183–219.

182 *Angelika Kofler 1998:* Quo Vadis? Europa in der Informationsgesellschaft. In: Frank Hartmann (Hrsg.), Informationsgesellschaft, a. a. O., S. 75–104; *Anatol Badach 1996:* Kommunikation: Die technologischen Grundlagen. In: G. W. Wittkämper/A. Kohl (Hrsg.), Kommunikationspolitik. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, S. 38–63.

183 *Martin Löffelholz/Klaus-Dieter Altmeppen 1998:* Kommunikation in der Informationsgesellschaft, a. a. O., S. 581.

184 *Lucian Hölscher 1978:* Öffentlichkeit. In: Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 4, S. 413–467, hier insbes. S. 446.

185 *David Hume 1987:* Essays. – Moral, Political, and Literary, ed. by Eugene F. Miller. Indianapolis: LibertyPress.

186 *J. A. W. Gunn 1989:* Public Opinion. In: T. Ball/J. Farr/R. L. Hanson (Hrsg.), Political Innovation and Conceptual Change. Cambridge u. a.: Cambridge Univ. Press, S. 247–265.

187 *James Curran 1992:* Mass Media and Democracy: A Reappraisal. In: James Curran und Michael Gurevitch (Hrsg.), Mass Media and Society. London u. a.: Edward Arnold, S. 82–117; *Stephen Holmes 1990:* Liberal Constraints on Private Power? Reflections on the Origins and Rationale of

Was aber *ist* die Öffentlichkeit und wie sollen wir die Spezifikation „politische Öffentlichkeit" verstehen? Worin besteht die *Macht* der Öffentlichkeit – schon das 19. Jahrhundert sei ja, so Jürgen Wilke, das Jahrhundert des Aufstiegs der Öffentlichkeit zu einer „Großmacht" gewesen, und bereits Napoleon soll gesagt haben, vier feindliche Zeitungen seien gefährlicher als 100.000 Bajonette!

Ursprünglich bezog sich das Adjektiv „öffentlich" auf den Unterschied zu „privat", diente die Unterscheidung im wesentlichen dazu, die Macht der Stände in die „Privatsphäre" zu verweisen und sie auf diese Weise zu *entpolitisieren*. Dies entsprach der politischen Grundtendenz des Absolutismus, nämlich den Ständen ihre tradierten Partizipationsrechte zu entziehen und alle Entscheidungsrechte beim Monarchen zu konzentrieren; der Bereich der „Öffentlichkeit" wird mit dem „Staat" gleichgesetzt – diese Gleichsetzung entsprach jedenfalls dem damaligen herrschaftlichen Anspruch absolutistischer Regierungen. In der Aufklärungsliteratur wird dagegen die Unterscheidung öffentlich/privat ersetzt bzw. überlagert durch die Unterscheidung öffentlich/geheim[188], denn diese wendet sich nun scharf gegen die Arkanpolitik der Höfe, gegen Korruption und Patronage usw., und will die Regierenden auf ein – wie immer zu definierendes – *Gemeinwohl* verpflichten. Wir wissen heute, daß die staatlichen Ämter damals noch im Sinne der „patrimonialen Herrschaft" Max Webers verstanden wurden, also als ein Objekt der Ausbeutung und Selbstbereicherung einer kleinen herrschenden Elite. Die Gemeinwohlverpflichtung als Grundprinzip bürokratischen Entscheidens hielt spät Einzug in die Amtsstuben, in Österreich erst unter Joseph II., wie wir bereits sahen.

„Öffentlichkeit" ist für die Aufklärer der 2. Hälfte des 18. Jahrhunderts der kommunikative Raum eines „kritisch räsonierenden Bürgerpublikums", so Habermas mit Blick auf England und Frankreich: Die Bürger strömten in die zahlreichen Kaffeehäuser Londons, griffen nach den dort aufliegenden Zeitungen, ereiferten sich in heftigen Diskussionen, während gleichzeitig die Drucker ihre „Rapporteurs" in die Kaffeehäuser und Pubs schicken, um zu erfahren, was die Gemüter bewegt. – Schon hier sehen wir: Die Sphäre der Öffentlichkeit konstituiert sich aus der Interaktion von Massenmedien und Diskursen der Bürger. In den Pariser Salons ging es etwas vornehmer zu, aber auch sie wurden zu einer „Institution der Öffentlichkeit". Habermas kommt es vor allem auf den *kritischen Geist* in diesen Bürgerforen an, ganz im Sinne Kants „Was ist Aufklärung?", wo es heißt, „daß aber ein Publikum sich

---

Access Regulation. In: Judith Lichtenberg (Hrsg.), Democracy and the Mass Media. Cambridge u. a.: Cambridge Univ. Press, S. 21–65. So ist es bis heute geblieben, siehe *Wolfgang Langenbucher/Irmgard Staudacher 1993:* Journalismus als Komplementärinstitution politischer Kontrolle. Studien zu makrosozialen Wirkungen der medienvermittelten Kommunikation in Österreich. In: Wolfgang R. Langenbucher 1993 (Hrsg.), Politische Kommunikation. Grundlagen, Strukturen, Prozesse. Wien: Braumüller, 2. Aufl., S. 174–185.

188 *Niklas Luhmann 1994:* Die Beobachtung der Beobachter im politischen System: Zur Theorie der öffentlichen Meinung. In: Jürgen Wilke (Hrsg.), Öffentliche Meinung. Theorie, Methoden, Befunde. Freiburg/München: Karl Alber, S. 77–86.

selbst aufkläre, ist eher möglich, ja es ist, wenn man ihm nur die Freiheit läßt, beinahe unausbleiblich“[189]. In Preußen dagegen läßt Friedrich II. in einem Reskript aus dem Jahre 1784 wissen, eine Privatperson sei nicht berechtigt, über Handlungen, Gesetze, Maßregeln und Anordnungen der Souveräne und Höfe, Kollegien und Gerichtshöfe *öffentliche*, vielleicht sogar tadelnde Urteile zu fällen. Eine Privatperson sei dazu gar nicht kompetent[190]. Ganz im Unterschied dazu entwickelt die Aufklärung das Selbstverständnis eines „urteilenden“ oder gar „richtenden Publikums“, das sehr wohl nicht nur eine „Meinung“, sondern auch ein „Urteil“ zu haben beansprucht[191].

Im Konstitutionsprozeß der bürgerlichen Öffentlichkeit seien zwei Faktoren entscheidend gewesen, so Habermas[192]:

Erstens, die Fiktion der *einen* Öffentlichkeit mit *dem* Publikum im Singular als Träger der „öffentlichen Meinung“. Die Selbstplausibilisierung der *Einheit* der Öffentlichkeit verdankt sich also der Fiktion der Einheitlichkeit eines *Subjekts*, nämlich des Publikums. Aus der Kunstkritik wird von den Aufklärern die Figur des „Kunstrichters“ übernommen und für das kritisch räsonierende Publikum beansprucht: Dort kommen literarische Kunstwerke vor den „Richterstuhl der Vernunft“, hier sind die Handlungen der Regierenden vor den Richterstuhl der „öffentlichen Meinung“ zu ziehen. – Zwei Aspekte wollen wir für spätere Überlegungen festhalten: a) zum einen die *Fiktion* einer Einheit der Öffentlichkeit, b) zum andern die Tatsache, daß die Öffentlichkeit keinesfalls „politisch“ per se ist, sondern sich erst zu spezifizieren hat über die *Themen*, welche „Politik“ zum *Inhalt* haben. Die Stoßrichtung der Kritik der Aufklärung zielte zunächst auf die Arkanpolitik des Staates; sie richtete sich gegen alles, was in der Politik „geheim“ ist, und setzt solche Politik einem Pauschalverdacht aus: „Was das Licht der Öffentlichkeit scheuet, ...“! – Nach der Unterscheidung öffentlich/geheim wird der Staat nun nicht mehr der Seite „öffentlich“ zugerechnet, sondern der „geheimen“, während das – Zeitungen lesende und kritisch räsonierende – Bürgerpublikum sich selbst als „politische Öffentlichkeit“ begreift.

Zweitens sei das Merkmal der prinzipiellen „Unabgeschlossenheit des Publikums“ entscheidend gewesen für das Selbstverständnis der aufklärerischen Öffentlichkeit, so Habermas[193]: Alle Bürger müssen dazugehören *können*. Dieser Anspruch habe in der Folgezeit eine starke Dynamik für libertäre und egalitäre Tendenzen entfaltet, die dann in der Französischen Revolution voll zum Durchbruch kommen. – Wiederum halten wir zwei Aspekte für die spätere Diskussion fest: a) Die demokratische Idee der *Gleichheit* der Bürger – gerichtet gegen

---

189 *Lucian Hölscher 1978:* Öffentlichkeit. In: Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 4, S. 437.

190 *Jürgen Habermas 1983:* Strukturwandel der Öffentlichkeit, a. a. O., S. 40.

191 Die Wortbildungen „öffentliche Meinung“, „public opinion“ verraten, daß man im 18. Jahrhundert dem Volk nur eine „Meinung“ zu haben gestattete, aber kein „Urteil“.

192 *Jürgen Habermas 1983:* Strukturwandel der Öffentlichkeit, a. a. O., S. 74 ff.

193 *Jürgen Habermas 1983:* Strukturwandel der Öffentlichkeit, a. a. O., S. 53.

die Realität der hierarchischen Ordnungen der Ständegesellschaft – wird zuerst realisiert vom Bürgerpublikum der Öffentlichkeit, das keine ständischen Zugangsbeschränkungen anerkennt; es ist dies eines der „Alternativprojekte" der massenmedial vermittelten Öffentlichkeit, auf das Niklas Luhmann oben schon hingewiesen hat. b) Das demokratische *Recht* auf „freie Meinungsäußerung" bzw. „Preßfreiheit" beansprucht die Öffentlichkeit als ein *Recht für sich selbst!* Wir würden sagen: als ein Recht zur Absicherung der eigenen *Autonomie*. Dieses Recht liegt gewissermaßen auf dem Pfad der *eigenen Entwicklungslogik*. Deshalb kann die sich formierende politische Opposition später daraus ihre kritischen Impulse beziehen und sich selbst in ihrer Verbindung zur Öffentlichkeit auf Dauer stellen.

Die Habermassche These vom Niedergang der kritischen Öffentlichkeit im 19. Jahrhundert durch Vermachtung und Kommerzialisierung (Stichwort: Kultur in Warenform) brauchen wir hier nicht zu diskutieren, zumal sie auch Habermas so nicht mehr vertritt. Interessanter erscheint uns die neuere Idee von Habermas, daß nämlich die „kritische Öffentlichkeit" genau den theoretischen Ort einzunehmen habe, der bei den Klassikern der Demokratietheorie der „Volkssouveränität" zugekommen war. Das Prinzip der Volkssouveränität besagt, daß sich alle Entscheidungen des Staates letztlich auf eine Willensäußerung des Volkes zurückführen und so legitimieren lassen müssen. Hier liege aber das entscheidende Problem, denn: „Das Volk, von dem alle staatlich organisierte Gewalt ausgehen soll, bildet kein Subjekt mit Willen und Bewußtsein. Es tritt nur im Plural auf, als Volk ist es im ganzen weder beschluß- noch handlungsfähig."[194] Die ältere Demokratietheorie bezog ihre Plausibilität aus der Unterstellung, daß die Gesellschaft insgesamt als eine „Assoziation im großen" vorgestellt werden könne und der demokratische Staat nichts anderes sei als deren politische Selbstorganisation.

Beiden Vorstellungen fehlt in der modernen Gesellschaft ein *fundamentum in re*. Den vakanten Sitz der Volkssouveränität haben die Meinungsbildungsprozesse der politischen Öffentlichkeit einzunehmen, die aber als solche ebenfalls nicht *organisiert* werden können. Es sind vielmehr dezentralisierte „freie Assoziationen" (z. B. Bürgerinitiativen, soziale Bewegungen etc.), welche Themen von gesamtgesellschaftlicher Relevanz entdecken, Beiträge zu möglichen Problemlösungen beisteuern, gute Gründe für oder gegen Lösungen vorbringen usw., kurzum: *normative* Gründe bilden in den politischen Diskursen „die Währung, in der sich die kommunikative Macht zur Geltung bringt. Die Öffentlichkeit nimmt den Pool von Gründen, aus dem die administrativen Entscheidungen rationalisiert werden müssen, in eigene Regie."[195]

---

194 *Jürgen Habermas 1990:* Volkssouveränität als Verfahren. Ein normativer Begriff der Öffentlichkeit. In: Ders.: Die Moderne – Ein unvollendetes Projekt. Leipzig: Reclam, S. 180–212, hier S. 187.

195 *Jürgen Habermas 1990:* Volkssouveränität als Verfahren, a. a. O., S. 204.

Dieser Modus einer *selbstbezüglichen Reproduktion* der Öffentlichkeit verrät den Ort, an den sich die Erwartung einer souveränen Selbstorganisation zurückgezogen hat. Die Idee der Volkssouveränität wird damit entsubstantialisiert. Zu konkretistisch ist selbst die Vorstellung, daß ein Netz von Assoziationen – sozusagen als vakanter Sitz der Souveränität – einnehmen könnte. Die vollends zerstreute Souveränität verkörpert sich nicht einmal in den Köpfen assoziierter Mitglieder, sondern – wenn von Verkörperung überhaupt noch die Rede sein kann – in jenen subjektlosen Kommunikationsformen, die den Fluß der diskursiven Meinungs- und Willensbildung so regulieren, daß ihre falliblen Ergebnisse die Vermutung praktischer Vernunft für sich haben. Eine subjektlos und anonym gewordene, intersubjektivistisch aufgelöste Volkssouveränität zieht sich in die demokratischen Verfahren und in die anspruchsvollen kommunikativen Voraussetzungen ihrer Implementierung zurück. Die kommunikativ verflüssigte Souveränität bringt sich in der Macht öffentlicher Diskurse zur Geltung, die autonomen Öffentlichkeiten entspringt, aber in den Beschlüssen demokratisch verfaßter Institutionen der Meinungs- und Willensbildung Gestalt annehmen muß, weil die Verantwortung für praktisch folgenreiche Beschlüsse eine klare institutionelle Zurechnung verlangt.[196]

Die Kritiker dieses *normativen* Ansatzes von Habermas konzentrieren sich im wesentlichen auf folgende Punkte: Erstens, Habermas unterstellt – wie schon die klassische Demokratietheorie – den politisch interessierten, allseits informierten und aktiven Bürger, den es in der Realität aber nur als verschwindend kleine Minderheit gibt. Alle empirischen Befunde weisen darauf hin[197]. Wir haben das Problem des „politischen Interesses" der Bürger sowie das Niveau von „political sophistication" als Themen noch zu diskutieren, soviel aber sei schon hier angemerkt: Für den Durchschnittsbürger ist „Politik" ein peripherer Bereich, dem er oder sie in Normalzeiten nur wenig Aufmerksamkeit schenkt. Zweitens, die Diskurse der alterna-

---

196 *Jürgen Habermas 1990:* Volkssouveränität als Verfahren, a. a. O., S. 207 (Hervorhebung im Original); vgl. auch *Jürgen Habermas 1993:* Faktizität und Geltung. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 399 ff. „Zur Rolle von Zivilgesellschaft und politischer Öffentlichkeit."

197 *W. Russell Neuman 1986:* The Paradox of Mass Politics, a. a. O., S. 171 die Figur zur „Theory of Three Publics"; *G. Bingham Powell 1986:* American Voter Turnout in Comparative Perspective. In: American Political Science Review 80: 17–43, die Wahlbeteiligung wäre auch in den USA höher, wenn es das System der Wählerregistrierung nicht gäbe, so Powell, räumt aber ein, daß die Bürgerinnen und Bürger bei Befragungen dazu neigen, ihr tatsächliches Interesse an Politik zu übertreiben; siehe auch *Jan W. van Deth 1990:* Interest in Politics. In: M. Kent Jennings/Jan W. van Deth et al. (Hrsg.), Continuities in Political Action. Berlin/New York: de Gruyter, S. 275–312; *Ruy A. Teixeira 1993:* The Politics of Turnout Decline. In: Richard G. Neimi/Herbert F. Weisberg (Hrsg.), Controversies in Voting Behavior. 3rd. Ed., Washington, D. C.: Congressional Quarterly Inc., S. 23–38; *Michael A. Dimock/Samuel L. Popkin 1997:* Political Knowledge in Comparative Perspective. In: S. Iyengar/R. Reeves (Hrsg.), Do the Media Govern? Politicians, Voters and Reporters in America. Thousand Oaks/London/New Delhi: Sage, S. 217–224.

tiven Gruppen und Aktivisten der sozialen Bewegungen entsprechen realiter wenig dem Idealmodell des „herrschaftsfreien Diskurses"; sie müssen in der Regel ganz im Gegenteil ihren niedrigen Organisationsgrad durch „inneren Konformitätsdruck" kompensieren[198]. Häufig gehe es in diesen weniger um die Hervorbringung von „guten Gründen" als vielmehr um die Hervorbringung von „guten Aktionen". – Drittens setzt Habermas in seinem Diskursmodell voraus, daß die Teilnehmer tatsächlich physisch anwesend sind und so aktiv an den Diskussionen partizipieren, d. h., Habermas gründet sein Modell auf eine spezifische Form von Face-to-face-Kommunikation. Die Expansion der mediatisierten Öffentlichkeiten erfolgte aber primär auf der Ebene der *interaktionsfreien* Kommunikation; Face-to-face-Encounters erscheinen demgegenüber vergleichsweise peripher, wenn nicht marginalisiert. Bürgerinitiativen und Aktivisten von sozialen Bewegungen haben nur dann Aussicht auf Erfolg für ihre Anliegen, wenn die große Massenpresse ihre Themen aufgreift und sie auf die Tagesordnung der Entscheidungsträger drängt. Habermas hält die große Massenpresse für „vermachtet" und kommerzialisiert, deswegen traut er ihr eine Agendasetting-Funktion für Anliegen der „Gegenöffentlichkeiten" nicht zu, übersieht dabei aber, daß *Konflikte* für den Journalismus routinemäßig einen hohen Nachrichtenwert besitzen. Schlußendlich überläßt es Habermas der Phantasie seiner Leser, wie denn die Diskursergebnisse seiner „freien Assoziationen" – sollten sie denn einen Konsens tatsächlich zustande bringen – in den offiziellen Entscheidungsprozeß der staatlichen Instanzen einfließen könnten[199]?

Die systemtheoretischen Ansätze verzichten dagegen auf jegliche normative Ansprüche, bilden aber ihrerseits alles andere als eine Einheit, können bestenfalls im *systemtheoretischen Paradigma* unter einen Hut gebracht werden. Mathias Kepplinger z. B. benutzt nach wie vor das Input-Ouput-Modell von David Easton. Einen der originellsten und interessantesten

198 *Dieter Rucht 1994:* Öffentlichkeit als Mobilisierungsfaktor für soziale Bewegungen. In: F. Neidhardt (Hrsg.), Öffentlichkeit, öffentliche Meinung und soziale Bewegungen. Opladen: Westdeutscher Verlag (Sonderheft 34 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie), S. 337–358; *Kurt Imhof 1996:* Eine Symbiose: Soziale Bewegungen und Medien. In: Kurt Imhof/Peter Schulz (Hrsg.), Politisches Raisonnement in der Informationsgesellschaft. Zürich: Seismo Verlag, S. 165–186.

199 *Jürgen Gerhards/Friedhelm Neidhardt 1993:* Strukturen und Funktionen moderner Öffentlichkeit. Fragestellungen und Ansätze. In: Wolfgang R. Langenbucher (Hrsg.), Politische Kommunikation. Grundlagen, Strukturen, Prozesse. Wien: Braumüller, 2. Aufl., S. 52–88; *Jürgen Gerhards 1994:* Politische Öffentlichkeit. Ein system- und akteurstheoretischer Bestimmungsversuch. In: F. Neidhardt (Hrsg.), Öffentlichkeit, öffentliche Meinung und soziale Bewegungen, a. a. O., S. 77–105, sowie *Jürgen Gerhards 1998:* Öffentlichkeit. In: Otfried Jarren/Ulrich Sarcinelli/Ulrich Saxer (Hrsg.), Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 268–274; *Stefan Marschall 1998:* Mediatisierte Öffentlichkeiten. In: Leviathan 23: 394–416.

Theorievorschläge hat wieder einmal Niklas Luhmann[200] vorgelegt. Danach ist „Öffentlichkeit" ein Produkt der Massenmedien und die Massenmedien – einschließlich des Aspekts des Verstehens/Mißverstehens der Kommunikation seitens des Publikums – zu einem *Funktionssystem* der modernen Gesellschaft geworden, d. h., zur Liste der von Luhmann bereits ausgearbeiteten Funktionssysteme (für Wirtschaft, Wissenschaft, Recht, Politik, Kunst, Religion, Familie) käme nun ein weiteres hinzu, das der Massenmedien.

Um einen gesellschaftlichen Realitätsausschnitt als Funktionssystem der Gesellschaft spezifizieren zu können, müssen nach Luhmann einige Bedingungen erfüllt sein, die hier zumindest enumerativ am Beispiel der Massenmedien angeführt werden sollen. *Erstens, Ausdifferenzierung*: Unter „Ausdifferenzierung" versteht Luhmann die Emergenz eines besonderen Teilsystems, „das die Merkmale der Systembildung, vor allem autopoietische Selbstreproduktion, Selbstorganisation, Strukturdeterminiertheit und mit all dem: operative Schließung selbst realisiert"[201]. Seit der Erfindung des Buchdrucks stieg das Schriftgut so stark an, daß eine interaktionsbezogene Kommunikation aller Beteiligten als Reaktion auf ein Schriftstück unmöglich wird und sich statt dessen die Produktion an Produkten anderer orientiert, z. B. wenn eine Zeitung über etwas berichtet anhand eines Berichts einer anderen Zeitung. Das war – historisch nachweisbar – in der Tat relativ früh der Fall und gehört heute schon zur journalistischen Routine. Prestigemedien, wie in den USA die *New York Times*, erfüllen für fast den gesamten Medienmarkt solche Orientierungsfunktionen, aber weniger als 1 % Beiträge der *Times* sind selbst recherchiert[202]. Die meisten „Nachrichten" werden dem Angebot der großen Presseagenturen entnommen oder entstammen der PR-Arbeit. Die operative Schließung des Systems sei, so Luhmann, „nicht zu verkennen"[203].

Zweitens, die Selektion der systemeigenen Operationen erfolgt nach der Maßgabe der *binären Codierung* Information/Nichtinformation[204]. Öffentlichkeit beruht – das hat Luhmann schon sehr früh erkannt[205] – auf der *Unterstellbarkeit der Bekanntheit von Themen*, und auch hierin reagiert das System auf den eigenen Output, nämlich auf die Bekanntheit, die es selbst produziert. Das System ist auf ständiges Produzieren von Neuem eingestellt, auf schnelles Erinnern und Vergessen, ist dadurch aber zugleich *offen* für Ereignisse in den gesellschaft-

---

200 *Niklas Luhmann 1996:* Die Realität der Massenmedien. Opladen: Westdeutscher Verlag; zuvor schon *Niklas Luhmann 1990:* Gesellschaftliche Komplexität und öffentliche Meinung. In: Ders., Soziologische Aufklärung 5. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 170–182.

201 *Niklas Luhmann 1996:* Die Realität der Massenmedien, a. a. O., S. 49.

202 *W. Lance Bennett 1996:* News. The Politics of Illusion. London u. a.: Longman, 3rd. Ed., S. 107 f.

203 *Niklas Luhmann 1997:* Die Gesellschaft der Gesellschaft. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 1102.

204 *Niklas Luhmann 1996:* Die Realität der Massenmedien, a. a. O., S. 36; *Niklas Luhmann 1997:* Die Gesellschaft der Gesellschaft, a. a. O., S. 1103.

205 *Niklas Luhmann 1971:* Öffentliche Meinung. In: Ders., Politische Planung. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 9–34.

lichen Umwelten (Politik, Wirtschaft usw.), und so entsteht in der Gesellschaft eine andauernde Unruhe und Irritation: „Massenmedien halten, könnte man deshalb auch sagen, die Gesellschaft wach. Sie erzeugen eine ständig erneuerte Bereitschaft, mit Überraschungen, ja mit Störungen zu rechnen."[206] – Der Code des Systems ist für die Verarbeitung von riesigen Informationsmengen aber zu abstrakt, deshalb bedarf es der Konkretisierung zu spezifischen *Programmen* des Systems, also der Aggregierung von Informationen für thematische Präferenzen, die z. B. als Zeitungsseiten oder als Sendeplätze den Zugriff auf Informationen erleichtern.

Drittens, die Leistungsfähigkeit eines Funktionssystems wird gesteigert durch *formale Organisationen* sowie in diesen Organisationen durch *professionalisierte Rollen.* Diesen Aspekt hat Luhmann nicht weiter verfolgt, aber die Existenz dieser beiden Faktoren im Mediensystem wäre leicht nachzuweisen: Verlage, Rundfunk- und Fernsehanstalten wären die typischen Organisationen des Systems, der „Journalist" die mehr oder weniger hoch professionalisierte Berufsrolle[207].

Viertens, die *Funktion* des Systems der Massenmedien liegt im „Dirigieren der Selbstbeobachtung des Gesellschaftssystems"[208]. Diese Funktionsdefinition besitzt offenbar eine relativ hohe Plausibilität, jedenfalls wurde sie sehr schnell in der einschlägigen Literatur rezipiert; so definiert z. B. Jürgen Gerhards „Öffentlichkeit" als ein *„Beobachtungssystem der Gesellschaft"*[209]. Die Primärfunktion der Massenmedien liege, so Luhmann, in der Beteiligung aller an einer gemeinsamen Realität, oder genauer, in der Erzeugung einer solchen Unterstellung. Um dafür ein Beispiel zu geben: Die allermeisten Bürger hätten keine Ahnung, was im politischen System vorsichgeht, würden sie nicht die Nachrichten verfolgen. Auf der anderen Seite wissen auch die Politiker nicht, was die Bürger denken, worüber sie kommunizieren, wie ihre Präferenzen gelagert sind usw. Politiker können Meinungsforschungsinstitute beauftragen, aber das ist ein relativ teures und aufwendiges Verfahren, jedenfalls eignet es sich nicht für alle Tage und für alle Themen. Statt dessen beobachten sie, worüber in den Massenmedien berichtet wird. Bürgerpublikum und Politiker bewegen sich gewissermaßen auf demselben Terrain, im selben Medium, „partizipieren an derselben Realität", eben der „Realität der Massenmedien".

Fünftens, Funktionssysteme entwickeln zu ihren Umwelten in unterschiedlichem Maße und in verschiedenen Formen *strukturelle Kopplungen.* Für den Bezug des Systems der Massenmedien zu anderen Funktionssystemen der Gesellschaft definiert Luhmann „Themen" als strukturelle Kopplung, und diese Kopplung sei besonders wichtig für das politische System, auf das sich das Mediensystem durch den Nachrichtenbereich bezieht; für die Beziehung Me-

---

206 *Niklas Luhmann 1996:* Die Realität der Massenmedien, a. a. O., S. 48 f.

207 *Armin Scholl/Siegfried Weischenberg 1998:* Journalismus in der Gesellschaft. Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag; die Autoren konzipieren den Journalismus selbst wiederum als „soziales System".

208 *Niklas Luhmann 1996:* Die Realität der Massenmedien, a. a. O., S. 173.

209 *Jürgen Gerhards 1998:* Öffentlichkeit, a. a. O., S. 268, Hervorhebung im Original.

diensystem – Bewußtsein der Rezipienten setzt Luhmann „Schemabildung" als strukturelle Kopplung ein[210]: Beide Systemtypen verwenden „Schemata" zur Reduktion von informationeller Komplexität. Darauf kommen wir zurück.

Luhmanns Theorieentwurf besitzt zweifellos eine hohe Attraktivität, zum einen wegen seiner internen Konsistenz und Eleganz, zum andern weil er als Teil eines viel umfassenderen Theorieprojekts zu verstehen ist, nämlich einer allgemeinen Theorie der funktionalen Differenzierung der Gesellschaft. Bevor wir auf die Problematik des Luhmannschen Ansatzes näher eingehen, sei zumindest der Vollständigkeit halber darauf hingewiesen, daß vor Luhmann bereits Frank Marcinkowski[211] einen ähnlichen Theorievorschlag entwickelt und publiziert hatte, und dieser Autor – relativ unbeeindruckt von Luhmanns Publikationen – unbeirrt an seiner eigenen Version einer Theorie der Publizistik als Funktionssystem weiterarbeitet. Jürgen Gerhards verfolgt dagegen – ebenfalls schon seit geraumer Zeit – das Projekt einer stärkeren Verknüpfung von Systemtheorie und Akteurstheorie mit dem Ziel, an die Makro-Mikro-Problematik des Öffentlichkeitssystems empirisch näher heranzukommen[212].

Dessenungeachtet fehlt bislang eine kritische Auseinandersetzung mit dem Luhmannschen Theorievorschlag; im folgenden sollen daher einige Sachverhalte wenigstens andiskutiert werden, welche der Funktionssystem-Theorie im Wege zu stehen scheinen.

Kritische Anmerkungen zur Theorie der Massenmedien als Funktionssystem:

- Luhmann entwickelt seine Theorie vom Informationsbegriff her; schon ein Blick auf die Bestimmung des Codes des Systems zeigt das ganz deutlich. Eine solche Sichtweise wird ihm auch durch seinen Kommunikationsbegriff nahegelegt – Kommunikation verstanden als Einheit dreier Selektionen, nämlich von Information, Mitteilung und Verstehen[213]. – Das Problem ist aber, daß der Großteil des massenmedialen Angebots mit Information

---

210 *Niklas Luhmann 1996:* Die Realität der Massenmedien, a. a. O., S. 190 ff.; *Niklas Luhmann 1997:* Die Gesellschaft der Gesellschaft, a. a. O., S. 1106 f.; *Niklas Luhmann 1999:* Öffentliche Meinung und Demokratie. In: Rudolf Maresch/Niels Werber (Hrsg.), Kommunikation, Medien, Macht. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 19–34; Luhmann hielt am Begriff der „öffentlichen Meinung" fest, sonderbarerweise, denn der Begriff entstammt der alteuropäischen Semantik, welcher Luhmann ansonsten immer mißtraut hat; wir dagegen reflektieren die „Realität der Massenmedien" im politischen System im Kontext einer Theorie der politischen Öffentlichkeit und überlassen die „öffentliche Meinung" den Meinungsforschern.

211 *Frank Marcinkowski 1993:* Publizistik als autopoietisches System. Politik und Massenmedien – Eine systemtheoretische Analyse. Opladen: Westdeutscher Verlag.

212 *Jürgen Gerhards 1994:* Politische Öffentlichkeit. Ein system- und akteurstheoretischer Bestimmungsversuch. In: F. Neidhardt (Hrsg.), Öffentlichkeit, öffentliche Meinung und soziale Bewegungen, a. a. O., S. 77–105.

213 *Niklas Luhmann 1995:* Was ist Kommunikation? In: Ders., Soziologische Aufklärung 6. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 113–124.

wenig zu tun hat, sondern schlicht und einfach mit *Unterhaltung*[214]. Die starke Anziehungskraft der Massenmedien liegt weniger im Informationswert des Angebots, sondern im Unterhaltungswert. Empirische Studien zeigen das: Zillmann und Bryant[215] z. B. sehen aufgrund ihrer Studien die Primärfunktion der Medien im *mood management* („to feel good"); die Medien sind – gesehen von der Gesamtproduktion – primär Stimmungsregulatoren, z. B. das Fernsehen am Abend: um Streß abzubauen, oder umgekehrt Spannung aufzubauen, um vor einer unangenehmen Realität zu entfliehen (Stichwort: Eskapismus), um nicht alleine zu sein – besonders wichtig für alte Menschen und Singles usw. Die Unterhaltungsfunktion der Medien ist aber nichts Neues, denn wir fanden sie schon „at the very beginning", bei den ersten Flugschriften des 16. Jahrhunderts! Die Unterhaltung steht nicht nur bei Rundfunk und Fernsehen im Mittelpunkt: Von den Printmedien erreichen die Magazine mit fast ausschließlichem Unterhaltungswert die weitaus höchsten Auflagen[216]! – Was bedeutet das alles für die Medientheorie? – Zunächst einmal könnte man vermuten, daß sich hinter der Fokussierung auf den Informationsaspekt ein intellektuelles Bias verbirgt oder gar ein blinder Fleck der Sozialwissenschaften. (Wir sehen nicht, daß wir nicht sehen, daß der Durchschnitt des Publikums die Medien ganz anders sieht). – Zweitens, Luhmann und andere Systemtheoretiker nehmen an, daß die Evolution der letzten 300 Jahre *nur* in die Richtung der funktionalen Differenzierung gegangen sei. Das ist aber gerade aus evolutionstheoretischen Gründen nicht plausibel. Wimmer[217] nimmt vielmehr an, daß der „Entertainment-Sektor" der modernen Gesellschaft eine *evolutionäre Abweichung* darstellt, die es zwar schon zu Beginn des Modernisierungsprozesses gegeben hat, über zwei Jahrhunderte hindurch relativ unauffällig geblieben war, im 20. Jahrhundert jedoch – ausgelöst durch technologische Innovationen – eine enorme Verstärkung bzw. Expansion erlebt hat. – Wie immer man das sehen mag, Faktum ist, daß

---

214 Vgl. zum folgenden *Peter M. Spangenberg 1999:* Das Medium Audiovision. Plädoyer für eine Theorie der Organisation qualitativer Selbstirritationen von psychischen und sozialen Systemen durch Massenmedien. In: Rudolf Maresch/Niels Werber (Hrsg.), Kommunikation, Medien, Macht, a. a. O., S. 59–82, hier insbes. S. 67 f.

215 *Dolf Zillmann/Jennings Bryant 1994:* Entertainment as Media Effect. In: Jennings Bryant/Dolf Zillmann (Hrsg.), Media Effects. – Advances in Theory and Research. Hillsdale, NJ/Hove, UK: Lawrence Erlbaum, S. 437–462.

216 *Hermann Meyn 1987:* Die Medienlandschaft der Bundesrepublik Deutschland. In: H.-G. Wehling (Hrsg.), Medienpolitik. Stuttgart: Kohlhammer, S. 38–70; die größten deutschen Zeitungen und Zeitschriften wie ADAC Motorwelt, Das Haus, Burda Moden, Bravo, Das Beste; die Frauenzeitschriften: Bild der Frau, Brigitte, Für Sie, Freundin, Neue Post; oder die Illustrierten: Stern, Bunte, Neue Revue, Quick oder die größte Boulevardzeitung des Springer Verlages, die „Bild-Zeitung" etc. haben entweder gar keinen oder nur geringen Informationswert für die Funktionssysteme.

217 *Hannes Wimmer 1996:* Evolution der Politik. Wien: WUV-Universitätsverlag.

der Entertainmentsektor der Massenmedien samt der gewaltigen Unterhaltungsindustrie im Modell der funktionalen Differenzierung nicht unterzubringen ist. Luhmann hat diese Schwierigkeit selbst angedeutet[218].

- Zweitens, die Funktionssysteme sind ohne *interne* Öffentlichkeiten undenkbar. Hier liegt die Grundproblematik der These von der *Einheit* des Systems der Massenmedien. Dazu einige Belege: Im Religionssystem gibt es nicht nur die Andachts- und Gebetsöffentlichkeiten in den Kirchen, sondern auch eine so beachtliche Presse, daß Heinz Glässgen die Kirchen als *Medienriesen erster Ordnung* klassifiziert[219]. Im Wirtschaftssystem sind Märkte ohne Öffentlichkeit ebenfalls undenkbar. Auf die Intransparenz der Märkte haben sich die Medien ziemlich früh eingestellt, etwa durch Zeitungen ausschließlich für den Handel oder als „Anzeiger", sowie – ebenfalls relativ früh – mit *Werbung* für bestimmte Artikel; „Werbung" aber ist ein Teil der Werbewirtschaft und als solcher Teil der Kommunikation der Wirtschaft ebenso wie das Geld, das die Wirtschaft für Werbung bezahlt: Die amerikanischen TV-Networks finanzieren sich zur Gänze, die Printmedien zu zwei Dritteln über das Werbegeschäft. Auch in Europa finanziert sich die Tagespresse zu rd. zwei Dritteln über das Inseratengeschäft. Die Milliardenbeträge der Wirtschaft für Werbezwecke stehen im Zeichen der Marktkonkurrenz und sind wohl kaum als Presseförderung zu verstehen. Hinzu kommen Zeitungen und Zeitschriften, die sich fast ausschließlich auf die Öffentlichkeit der Wirtschaft spezialisiert haben; die Wirtschaft hat längst auch die neuen IuK entdeckt, Stichwort: „Teleshopping"[220], dem eine große Zukunft vorausgesagt wird, sobald das Problem der Zahlung gelöst ist. – Ein noch viel gravierenderer Fall „spezialisierter Öffentlichkeit" ist natürlich die „politische Öffentlichkeit", denn die massenmedial strukturierte Öffentlichkeit gehört zu den „Essentials" einer jeden modernen Demokratie. Darauf kommen wir zurück. Die Frage, die wir hier aufzuwerfen haben, ist eine andere: Das Konzept der „Autopoiesis" sollte doch dazu dienen, die System-Umwelt-Differenz stärker zu profilieren; „operative Schließung" bedeutet ja – bezogen auf die Funktionssysteme –, daß es außerhalb des Wirtschaftssystems kein Wirtschaften gibt, außerhalb des Religionssystems keinen Glauben oder Erlösung, außerhalb der Intimbeziehungen keine Liebe, außerhalb des politischen Systems keine „Politik"[221] usw., d. h. unter anderem auch, die Funktionssysteme können in ihrer Umwelt keine Operationen

---

218 *Niklas Luhmann 1996:* Die Realität der Massenmedien, a. a. O., S. 126 f.

219 *Heinz Glässgen 1987:* Kirchliche Medienpräsenz. In: H.-G. Wehling (Hrsg.), Medienpolitik. Stuttgart: Kohlhammer, S. 85–98.

220 *Christian Bachem 1997:* Online Marktkommunikation. In: Klaus Beck/Gerhard Vowe (Hrsg.), Computernetze – ein Medium öffentlicher Kommunikation? Berlin: Verlag Volker Spiess, S. 21–30.

221 Siehe als typisches Beispiel für die Konsequenzen dieser Problematik *Frank Marcinkowski 1997:* Politische Macht und Publizität von Politik. Das Verhältnis zweier Medien und die Empirie des „dualen" Fernsehsystems. In: H. Schatz/O. Jarren/B. Knaup (Hrsg.), Machtkonzentration in der Multimediagesellschaft? Beiträge zu einer Neubestimmung des Verhältnisses von politischer und

durchführen. *Wenn* man diese Annahmen zugrunde legt, ist es dann noch plausibel, einen so riesigen Kommunikationskomplex wie die „politische Öffentlichkeit" als *gemeinsamen* Realitätsbereich des Systems der Massenmedien *und* des politischen Systems zu definieren[222]? Wird das Konzept der „strukturellen Kopplung" da nicht überstrapaziert? – Dasselbe Problem der System-Umwelt-Differenz stellt sich bei allen anderen Funktionssystemen auch, besonders aber zur Wirtschaft: Sind nicht die meisten formalen Organisationen des Mediensystems in Wahrheit „Unternehmen der Wirtschaft"? Die Printmedien waren immer schon privatwirtschaftlich organisiert; die besondere Organisationsform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks war – historisch gesehen – wahrscheinlich nur ein Zwischenspiel europäischer Länder (Stichwort: Dualisierung, Deregulierung, Privatisierung), eine Grundtendenz des gesamten Mediensektors sei ja – so die Einschätzung zahlreicher Medienspezialisten – die der *Kommerzialisierung*.

Versucht man einen Überblick über die gegenwärtige einschlägige Forschungslandschaft zu gewinnen, so bekommt man eine ganze Reihe von „Ansätzen" zu sehen, deren Plausibilitäten zu überprüfen wären. Läßt man ältere Ansätze außer Betracht, so ist auf Jarren[223] und dessen Konzept eines „intermediären Systems" (zwischen den Institutionen der Gesellschaft und den diversen Publika) zu verweisen oder auf Westerbarkeys „Interpenetrationsmodell"[224], auf Fritz Plassers Diagnose einer Verschmelzung von Politik und Medien zu einem „Supersystem"

---

medialer Realität. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 46–64; die Medien können keine „politische Macht" haben, weil sie ein Funktionssystem in der *Umwelt* des politischen Systems seien, so der Autor konsequent, aber nicht gerade plausibel.

222 *Niklas Luhmann 1990:* Gesellschaftliche Komplexität und öffentliche Meinung. In: Ders., Soziologische Aufklärung 5. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 170–182; Luhmann schreibt selbst, die politische Öffentlichkeit diene der *Selbstbeobachtung* des politischen Systems und über deren Themenzentrierung der „selbstreferentiellen Schließung des politischen Systems" (S. 182). Dem würden wir uns sofort anschließen, aber genau das ist mit einer Theorie der Massenmedien als Funktionssystem der Gesellschaft *nicht* kompatibel!

223 *Otfried Jarren 1988:* Politik und Medien im Wandel: Autonomie, Interdependenzen oder Symbiose? Anmerkungen zur Theoriedebatte in der politischen Kommunikation. In: Publizistik 33: 619–632; *Otfried Jarren 1991:* Politische Kommunikation im elektronischen Zeitalter. Über die Veränderungen von Öffentlichkeit und politischen Prozessen im Viel-Kanal-Mediensystem. In: H.-H. Hartwich/G. Wewer (Hrsg.), Regieren in der Bundesrepublik III. Opladen: Leske + Budrich, S. 215–233; *Otfried Jarren 1994:* Politik und politische Kommunikation in der modernen Gesellschaft. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B 39/94: 3–10; *Otfried Jarren 1996:* Auf dem Weg in die „Mediengesellschaft"? Medien als Akteure und institutionalisierter Handlungskontext. Theoretische Anmerkungen zum Wandel des intermediären Systems. In: Kurt Imhof/Peter Schulz (Hrsg.), Politisches Raisonnement in der Informationsgesellschaft. Zürich: Seismo, S. 79–96.

224 *Joachim Westerbarkey 1995:* Journalismus und Öffentlichkeit. In: Publizistik 40: 152–162, insbes. das Schaubild 2 auf S. 158.

haben wir schon hingewiesen, was ja das genaue Gegenteil dessen bedeutet, was die Theorie der Massenmedien als Funktionssystem anpeilt. Teilweise wird in diesem Zusammenhang auch die Theorie der Schweigespirale von Noelle-Neumann[225] genannt, obwohl deren theoretischer Anspruch ein viel spezifischerer ist, nämlich zu klären, wie wahrgenommene Mehrheiten in der „öffentlichen Meinung" individuelles Kommunikationsverhalten beeinflussen können; die Theorie wäre also eigentlich zum Bereich der Medien*effekte* zu rechnen (wie andere auch, z. B. „third-person effect", „persuasion"-Ansätze, die Wissenskluft-Hypothese, die These von der Video-Malaise etc.).

Eine konzise Antwort auf die simple Frage „Was ist die Öffentlichkeit?" steht offenbar noch aus. Nehmen wir abschließend als Beispiel eine der elegantesten Formulierungen, die es derzeit dazu gibt:

> Die Öffentlichkeit ist der Bereich moderner Gesellschaften, der sich dadurch auszeichnet, daß ihn alle voraussetzen und daß alle an ihm teilhaben können. Indem an Öffentlichkeit alle teilhaben können, dient sie allen gemeinsam als Referenzrahmen für Dinge, die als allgemein bekannt vorausgesetzt werden oder von denen Kenntnis zu nehmen allen möglich ist. Im Unterschied zu allen anderen sozialen Bereichen, außer der Gesellschaft selbst, verbinden wir mit der Öffentlichkeit die Vorstellung, daß es etwas gibt, worin alle involviert sind. Gesellschaft ist deshalb ohne Öffentlichkeit im eigentlichen Sinne des Wortes nicht denkbar. Ausschließlich die Öffentlichkeit macht für die Subjekte einer Gesellschaft die Vorstellung des *Kollektivsubjekts* „Gesellschaft" erst möglich und damit die weitere Vorstellung, daß man sich diesem Kollektivsubjekt als solchem zuwenden könne. Öffentlichkeit macht also aus einer Summe von Individuen eine Gesellschaft, an der und in der sich diese Individuen orientieren, ihre Identitäten ausbilden und an die sich die Individuen wenden, wenn sie etwas allgemein zugänglich machen wollen. Damit ist die Öffentlichkeit das Medium der *Selbstreferenz* der Gesellschaft. In der Öffentlichkeit spiegelt sich die Gesellschaft – und nur, weil sie sich darin spiegelt, ist sie sich ihrer selbst bewußt.[226]

Die Antwort der Autoren wäre bestechend, gäbe es nicht die bohrende Frage nach der Plausibilität der Annahme eines „Kollektivsubjekts" „Gesellschaft" sowie die daraus resultierende These von einer *Einheit* der Öffentlichkeit: Gibt es überhaupt *die* Öffentlichkeit im Singular, oder haben wir es da nicht doch mit einer *Fiktion* zu tun, wie Habermas schon für die frühbürgerliche Öffentlichkeit festgestellt hat? – Wie immer dem sein mag, wir legen unseren Untersuchungen folgende Prämissenstruktur zugrunde:

---

225 *Elisabeth Noelle-Neumann 1996:* Öffentliche Meinung. – Die Entdeckung der Schweigespirale. Berlin/Frankfurt: Ullstein, 4., erw. Auflage.

226 *Kurt Imhof/Gaetano Romano 1996:* Die Diskontinuität der Moderne. Frankfurt/New York: Campus, S. 202 f., Hervorhebungen im Original.

Erstens, die Theorie der funktional differenzierten Gesellschaft wird vorausgesetzt und als gesellschaftstheoretische Grundlage akzeptiert.

Zweitens, es wird aus der Theorie der Informationsgesellschaft die Hypothese einer zunehmenden Konditionierung aller gesellschaftlichen Operationen durch Computer-, Informations- und Kommunikationstechnologien hereingenommen, gleichzeitig bleibt der gesellschaftstheoretische Anspruch der Theorie der Informationsgesellschaft vorläufig mit einem großen Fragezeichen versehen.

Drittens, die Annahme von der Einheit *der* Öffentlichkeit, welche durch *das* System der Massenmedien erzeugt werde, erscheint problematisch und wäre in künftigen Forschungsprojekten durch Alternativhypothesen zu testen, die lauten: Es gibt a) auf die Erfordernisse der Funktionssysteme spezialisierte Öffentlichkeiten, darunter eine auf die Beobachtung der „Politik" spezialisierte, die wir deshalb „politische Öffentlichkeit" nennen. Sie ist das Produkt eines langfristigen, also evolutionären Prozesses der *Segmentierung* der Öffentlichkeit in spezialisierte Teilöffentlichkeiten; und dieser Segmentierungsprozeß wird b) durch die neuen IuK noch weiter voranschreiten[227], d. h., es werden auch die funktionssystemspezifischen Teilöffentlichkeiten erfaßt und in kleinere Spezialpublika aufgelöst. Da es sich dabei mit einiger Sicherheit um einen *irreversiblen* Trend handelt, wird u. a. die Selbstbeobachtung des politischen Systems zum Problem. Trotzdem definieren wir den Kommunikationskomplex der „politischen Öffentlichkeit" c) als ein *Subsystem des politischen Systems*, also als eine thematisch konstituierte, selbstreferentielle Einheit – neben dem Apparatekomplex des Staates und dem Parteiensystem das *dritte Subsystem* des Funktionssystems der Politik der Gesellschaft. Unter anderem wäre auch dieses dreigliedrige Strukturmodell des politischen Systems moderner Demokratien im Theorievergleich mit konkurrierenden Ansätzen auf Plausibilität hin zu überprüfen[228].

Viertens, es gibt in Gestalt des *Entertainmentsektors* einen Realitätsbereich der Gesellschaft, welcher der Struktur der funktionalen Differenzierung nicht entspricht und deshalb als *evolutionäre Abweichung* interpretiert werden muß. Dieser Sektor weist seit der Etablierung der elektronischen Massenmedien die höchsten Wachstumsraten auf; seine Expansion wird durch die neuen IuK wahrscheinlich nochmal enorm gefördert. Der Unterhaltungssektor repräsentiert für *alle* Funktionssysteme eine andersartige, innergesellschaftliche Umwelt, die vor neue Herausforderungen stellt, so u. a. auch für die demokratischen Strukturen des politischen Systems[229].

---

227 *Saskia Sassen 1997:* Cyber-Segmentierungen. Elektronischer Raum und Macht. In: Stefan Münker/Alexander Roesler (Hrsg.), Mythos Internet. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 215–235; *Thomas Schierl 1997:* Das Internet auf dem Weg zum Massenmedium? Möglichkeiten und Gefahren. In: Klaus Beck/Gerhard Vowe (Hrsg.), Computernetze – ein Medium öffentlicher Kommunikation? Berlin: Volker Spiess Verlag, S. 63–84.

228 Siehe meine Modellgraphik in *Hannes Wimmer 1996:* Evolution der Politik, a. a. O., S. 539.

229 *Andreas Dörner 1998:* Medien als politische Identitätsgeneratoren. Zur Inszenierung des Republikanismus in der amerikanischen Medienkultur. In: PVS 39: 3–27, am Beispiel der populären

Schema-Theorie

Die Lebenswelt des weitaus größten Teils des Publikums der Bürgerinnen und Bürger besitzt keinerlei direkte Kontaktstellen zu den Institutionen der Politik und kann daher auch keine Informationen aus eigenen, persönlichen Erfahrungen beziehen; sie alle sind ausschließlich auf Informationen aus den Massenmedien angewiesen. Ohne Massenmedien würden wir wie in einem großen dunklen Zimmer sitzen, schreibt Walter Lippmann treffend; ein schmaler Lichtkegel würde unseren Körper und dessen unmittelbare Umgebung beleuchten, aber ansonsten könnten wir nichts sehen; wir hätten keine Ahnung, was in den „unseen environments" eigentlich vor sich geht[230]. Die *informationelle Ausleuchtung* des politischen Systems oder die „Politikvermittlungsfunktion"[231] kann man als *die* zentrale Leistung verstehen, welche die Massenmedien für die Politik erbringen. Wie gut oder schlecht sie diese Aufgabe erfüllen, wird sich wie ein roter Faden durch den weiteren Text hindurchziehen, ebenso aber auch die Frage, ob sich die Bürger durch Aufmerksamkeit für politische Kommunikation überhaupt ins politische System „einklinken", und wenn ja, wie sie mit der „Informationsflut" umgehen.

Die klassische Demokratietheorie setzte den „informierten Bürger" ganz einfach voraus. Das war damals ohne weiteres möglich, weil mit dem „Bürger" nur eine kleine, wohlhabende Elite gemeint war. Bis zur Jackson-Ära waren z. B. in den USA höchstens 10 % der Erwachsenen wahlberechtigt. Die Demokratien unserer Gegenwart haben es dagegen mit riesigen Elektoraten zu tun, das Wahlrecht schließt ja fast keine Staatsbürgerin mehr aus. Empirische Erhebungen der letzten Jahrzehnte zeigen aber immer wieder aufs neue, daß das *politische Interesse* der Bürgerinnen und Bürger keinesfalls selbstverständlich ist, sondern mittlerweile so-

---

Fernsehserie „The Simpsons". Ob die Medien „anomische Tendenzen" in der Gesellschaft fördern oder nicht, diskutieren *Uwe Sander/Dorothee M. Meister 1997:* Medien und Anomie. Zum relationalen Charakter von Medien in modernen Gesellschaften. In: Wilhelm Heitmeyer (Hrsg.), Was treibt die Gesellschaft auseinander? Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 196–241. Nach unserer Deutung geht es um eine Ausdifferenzierung und Verselbständigung des Unterhaltungssektors, und in diesem kommen Gewaltdarstellungen in der Tat häufig vor; daß die Medien die Häufigkeit von physischer Gewalt in der Gesellschaft fördern würden, wird von den Autoren allerdings eher bezweifelt.

230 *Walter Lippmann 1965:* Public Opinion. New York: The Free Press, S. 203; vgl. *Fritz Wolf 1996:* Alle Politik ist medienvermittelt. Über das prekäre Verhältnis von Politik und Fernsehen. In: APuZ B 32: 26–31.

231 *Ulrich Sarcinelli 1987:* Entwicklungstendenzen zur Politikvermittlung in der Informationsgesellschaft. In: Ders. (Hrsg.), Politikvermittlung. Stuttgart: BONN AKTUELL, S. 303–328; *Ulrich Sarcinelli 1992:* Massenmedien und Politikvermittlung. – Eine Problem- und Forschungsskizze. In: G. W. Wittkämper (Hrsg.), Medien und Politik. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, S. 37–62.

gar eine kritische Variable darstellt. Nach W. Russell Neuman[232] setzt sich das potentielle Elektorat in den USA aus 20 % Apolitischen, 75 % schlecht informiertem Massenpublikum und nur 5 % gut informierten „Aktivisten" zusammen. Die Wahlbeteiligung ist bei Präsidentschaftswahlen auf etwa 50 % gesunken und liegt bei „mid-term" Kongreßwahlen deutlich darunter. Das kann bedeuten, daß etwa ein Präsident von einer „Mehrheit" gewählt wird, die gerade mal etwas mehr als ein Viertel der Wahlberechtigten ausmacht, und das heißt umgekehrt, drei Viertel der Bevölkerung haben den Präsidenten *nicht* gewählt. Auf die Legitimationsproblematik solcher Sachverhalte kommen wir zurück.

Die Umfragewerte für „politisches Interesse" in den europäischen Ländern schwanken sowohl im Zeitverlauf als auch im Ländervergleich: In Deutschland – und wahrscheinlich auch in Österreich – stieg das politische Interesse nach einem verständlichen Tiefststand nach 1945 kontinuierlich an[233]. Wahrscheinlich hat der Aufstieg des Fernsehens zum Leitmedium *positive* Effekte gehabt, denn allen Unkenrufen zum Trotz hat das Fernsehen die Zeitung nicht verdrängt, sondern kam als weitere Informationsquelle hinzu und erreichte vor allem in den 1970er Jahren fast *alle* Haushalte. Seit der Mitte der 1980er Jahre häufen sich allerdings die kritischen Stimmen, und ab Beginn der 1990er Jahre machte das Schlagwort von der „Politikverdrossenheit" eine steile Karriere. In der amerikanischen Literatur wird von einem zunehmenden „Zynismus" gesprochen. Was ist damit gemeint?

- Ein wachsender Anteil der Befragten gibt an, sich überhaupt nicht für „Politik" zu interessieren – „no politics on the screen"! Etwa 20 % der Erwachsenen zählen zu den „Apolitischen" – nach unserer Terminologie „klinken" sie sich nicht in die Kommunikationsstrukturen der politischen Öffentlichkeit ein und partizipieren auch nicht an den Wahlen. – Es ist dies eine Folge der funktionalen Differenzierung der modernen Gesellschaft, daß man ganze Funktionssysteme ignorieren kann, in unserem Falle betrifft es die Politik, aber man denke auch an die Religion, die Kunst oder die Wissenschaft usw.
- Ein steigender Anteil der Bürgerinnen und Bürger hat den Eindruck, Politiker seien Personen, die primär ihr Eigeninteresse verfolgen, seien „out of touch" zu den Problemen des Normalbürgers. Die Institutionen (vor allem Parlamente) seien wenig geeignet, die „Probleme des Landes" zu lösen etc. Das Ansehen der Politiker befindet sich auf einem historischen Tiefststand, ebenso das der politischen Parteien, und angeblich sinkt auch das Ver-

---

232 *W. Russell Neuman 1986:* The Paradox of Mass Politics. Cambridge, Mass./London: Harvard Univ. Press.

233 *Hans Mathias Kepplinger 1998:* Die Demontage der Politik in der Informationsgesellschaft. Freiburg/München: Alber, S. 22 ff.; *Winfried Schulz 1997:* Politische Kommunikation. Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 134 f.; siehe zur Verteilung der Partizipationsbereitschaft in der Bevölkerung auch *Oscar W. Gabriel/Frank Brettschneider 1998:* Politische Partizipation. In: O. Jarren/U. Sarcinelli/U. Saxer (Hrsg.), Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 285–291, insbes. S. 289 f.

trauen der Bevölkerung in die Problemlösungsfähigkeit der Institutionen (Stichwort: „confidence gap").

- Wie in einer negativen Spirale ist nun nur mehr ein schrumpfender Anteil der Bürgerinnen und Bürger bereit, den Informationsaufwand bzw. die Informationskosten für politische Partizipation auf sich zunehmen: Die politischen Seiten der Zeitungen werden bestenfalls überflogen oder überhaupt überblättert, um zu den wirklich interessanten „human interst stories" oder zum Sport zu kommen; die Fernsehnachrichten laufen, während man etwas anderes tut (z. B. Abendessen), danach gibt es Spielfilme oder – für die „Interessierten" – das „Universum" der Tiere und Pflanzen, Sport oder Unterhaltungsshows; „Politik" wird gemieden, schließlich will man sich nicht ärgern. – Wir bekommen hier drastisch vor Augen geführt, was es bedeutet, daß der Entertainmentsektor mit „politischer Kommunikation" konkurriert[234]!

Die Medienkritik hat für das schwindende Interesse der Bevölkerung an Politik bzw. für den wachsenden Zynismus („growing cynicism about politics and politicians", so Graber)[235] – gerade auch des gut informierten Publikums[236] –, in erster Linie die Art der Berichterstattung in den Medien verantwortlich gemacht, vor allem den Trend zum *Negativismus:* „Skandalisierung"[237] wäre nur die Spitze des Eisberges, denn auch sonst würden Berichte über Politiker überwiegen, wo es um Konflikte, Fehlverhalten, Inkompetenz, Egoismus, Ignoranz für die Sorgen der Menschen usw. geht, also Negativbewertungen. Probleme haben einen höheren Nachrichtenwert als Problemlösungen, d. h., es wird häufiger über *ungelöste* Probleme berichtet als über *positive* Leistungen der Politik. Die Berichterstattung insbesondere des Fern-

---

234 *Neil Postman 1988:* Wir amüsieren uns zu Tode. Frankfurt am Main: Fischer, mit einer allerdings „populärwissenschaftlichen" Version der These.

235 *Doris A. Graber 1997:* Mass Media and American Politics. Washington, D. C.: Congressional Quarterly Inc., S. 165.

236 *Joseph N. Cappella/Kathleen H. Jamieson 1996:* News Frames, Political Cynicism, and Media Cynicism. In: K. H. Jamieson (Hrsg.), The Media and Politics. Thousand Oaks/London/New Delhi: Sage, „The Annals of the American Academy of Political and Social Science", Vol. 546, S. 71–84, hier insbes. S. 72; *Joseph N. Cappella/Kathleen H. Jamieson 1997:* Spiral of Cynicism. The Press and the Public Good. New York/Oxford: Oxford Univ. Press.

237 Siehe die Beiträge in *James Lull/Stephen Hinerman 1997 (Hrsg.):* Media Scandals, Morality and Desire in the Popular Culture Marketplace. New York: Columbia Univ. Press; *Robert Williams 1998:* Political Scandals in the USA. Edinburgh: Keele Univ. Press; *Hans Mathias Kepplinger 1996:* Skandale und Politikverdrossenheit – ein Langzeitvergleich. In: Otfried Jarren/Heribert Schatz/Hartmut Weßler (Hrsg.), Medien und politischer Prozeß. Politische Öffentlichkeit und massenmediale Politikvermittlung im Wandel. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 41–58, und in diesem Band auch *Mike Friedrichsen 1996:* Politik- und Parteiverdruß durch Skandalberichterstattung?, S. 73–94.

sehens würde immer mehr den Charakter von *Infotainment* annehmen[238], so jedenfalls die Fernsehkritik, d. h. kurze Stories mit möglichst dramatischen Bildern oder eine Art „Kasperltheater" mit prominenten, mediengeilen oder „populistischen" Politikerstars usw.

Journalisten kontern auf diese Kritik meist mit folgender Replik: Wir als Journalisten zeigen die Politiker so, wie sie sind. Wenn Politiker übereinander herfallen, sich gegenseitig beschimpfen, verdächtigen, Inkompetenz, Nichtstun, Nepotismus o. ä. vorwerfen, so ist das nicht unsere Schuld. Außerdem sind auch für den Bürger die *anstehenden* Probleme interessanter als die alten, über die nicht mehr gesprochen wird. Der Vorwurf des *bottom line* oder Infotainments ist ungerechtfertigt, denn es gehört zur Aufgabe des Journalisten, die politischen Informationen so zu präsentieren, daß sie die Aufmerksamkeit eines möglichst großen Publikums erreichen, und dazu gehört eben auch die Anwendung gewisser „Stilmittel".

Was wir hier einem replizierenden Journalisten in dem Mund gelegt haben, ist in Wahrheit ein Teil der mittlerweile umfangreichen, kontroversen Diskussion um die sogenannte *television hypothesis:* Die Nachrichten oder auch andere politische Informationssendungen des Fernsehens befinden sich in der Tat in einem *entertainment environment* des Mediums und können da nicht herausgelöst werden; und trotzdem scheint es so zu sein, daß die Fernsehnachrichten die *höchsten Einschaltquoten* erreichen, derart große Publika vorweisen, an welche die Printmedien nie herankommen würden. Dies gilt vor allem für die unteren sozioökonomischen Schichten, für die das Fernsehen oft die *einzige* Informationsquelle über Politik darstellt. Der Fernsehkritik wird denn auch mittlerweile ein gewisser intellektueller Snobismus vorgeworfen[239].

Das vielbeklagte Desinteresse, das niedrige Informationsniveau und der Zynismus gegenüber der Politik stellen letztlich aber doch ein „Informationsparadox" unserer „informationsgesellschaftlichen Demokratien" dar: Noch nie hatten Bürgerinnen und Bürger Zugang

---

238 *W. Lance Bennett 1996:* News. The Politics of Illusion. London u. a., 3rd. Ed., Longman, S. 4 ff. Für Kanada siehe die medienkritische Studie von *Mary A. Comber/Robert S. Mayne 1986:* The Newsmongers. How the Media Distort the Political News. Toronto: McClelland and Stewart; eher kritisch auch die Beiträge in *Adi Grewenig 1993 (Hrsg.):* Inszenierte Information. Politik und strategische Kommunikation in den Medien. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag. Ganz anders dagegen die meisten Beiträge in *Hartmut Weßler/Christiane Matzen/Otfried Jarren/Uwe Hasebrink 1997 (Hrsg.):* Perspektiven der Medienkritik. Die gesellschaftliche Auseinandersetzung mit öffentlicher Kommunikation in der Mediengesellschaft. Opladen: Westdeutscher Verlag, und in *Klaus Kamps/Miriam Meckel 1998 (Hrsg.):* Fernsehnachrichten. Prozesse, Strukturen, Funktionen. Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, sowie in *Harald Wenzel 1998 (Hrsg.):* Die Amerikanisierung des Medienalltags. Frankfurt/New York: Campus; *Werner Früh/Christoph Kuhlmann/Werner Wirth 1996:* Unterhaltsame Information oder informierte Unterhaltung? Zur Rezeption von Reality-TV. In: Publizistik 41: 428–451.

239 *Doris A. Graber 1996:* Say It with Pictures. In: K. H. Jamieson (Hrsg.), The Media and Politics, a. a. O., S. 85–96; und *Doris A. Graber 1997:* Mass Media and American Politics, a. a. O., S. 381 f.

zu so viel Information über Politik, noch nie waren Informationen so leicht und nahezu kostenlos zu haben wie heute. Der Kostenfaktor spielt kaum noch eine Rolle, wohl aber der Zeitfaktor: Man würde an einem Sonntag den ganzen Tag brauchen, um z. B. nur die *New York Times* zu lesen; die *Washington Post*, die *Financial Times*, das *Wallstreet Journal*, das Wochenmagazin *Times* würden ebenso ungelesen liegenbleiben wie die vielen Regionalzeitungen. Wer wenig Zeit hat, könnte CNN einschalten und nebenbei *USA Today* lesen. Wer sich für die Debatten des Kongresses interessiert, kann wählen zwischen dem House of Representatives oder dem Senat und den entsprechenden Kanal im C-SPAN einschalten. Wer über einen Internet-Anschluß verfügt und viel Zeit hat, könnte sich die zahlreichen *Homepages* des Kongresses oder des Weißen Hauses anschauen oder über das Service der *Library of Congress* die neuen Gesetze lesen. – Das Informationsangebot in den europäischen Ländern ist kaum geringer: Der Zeitungsmarkt ist vielfältiger und attraktiver geworden; wer verkabelt ist, kann neben den heimischen Nachrichten rund um die Uhr zwischen drei verschiedenen Informationskanälen „zappen", auf dem Zeitungstisch könnten mindestens 20 qualitativ hochwertige europäische Magazine liegen usw.

Die Knappheit an Zeit und die „Vordringlichkeit des Befristeten" (Luhmann) sind die eine Seite des Problems; auf der anderen Seite stehen die ebenso grundsätzlichen Fragen, wie denn a) die riesige Informationsmenge kognitiv zu verarbeiten wäre, und b) welchen Nutzen die Durchschnittsbürgerinnen und -bürger davon überhaupt hätten?

ad a) Informationsverarbeitung durch Schemata: Die Kognitionspsychologie geht von der Existenz zweier Bereiche unseres Gedächtnisses aus: Erstens verfügen wir über einen ziemlich großen „Speicher" des *Langzeitgedächtnisses* („long-term memory", LTM), wo Informationen offenbar semantisch „gebündelt" und über Verbindungsschleifen verknüpft werden. Grundsätzlich arbeitet das Bewußtsein ähnlich wie das Gehirn in Form von *associational networks*[240]. – Zweitens gibt es ein Kurzzeit- oder Arbeitsgedächtnis („working memory", WM), das aber folgende Charakteristika aufweist: 1. *limited capacity* und 2. a *serial* nature of attention, weshalb wir zu einem bestimmten Zeitpunkt nur einer begrenzten Menge an Informationen unsere Aufmerksamkeit zuwenden können, und was weiterhin unsere Fähigkeit begrenzt, größere Informationsmengen *gleichzeitig* zu prozessieren, etwa um tiefergehende Überlegungen anzustellen; sowie 3. a *slow fixation rate* beim Transfer von neuen Informationen ins LTM[241].

---

240 *Milton Lodge 1995:* Toward a Procedural Model of Candidate Evaluation. In: Milton Lodge/Kathleen M. McGraw (Hrsg.), Political Judgement – Structure and Process. Ann Arbor: Univ. of Michigan Press, S. 111–140, hier insbes. S. 126, ganz ähnlich zuvor schon *Milton Lodge/Kathleen M. McGraw/Patrick Stroh 1989:* An Impression-Driven Model of Candidate Evaluation. In: American Political Science Review 83: 397–419.

241 *Milton Lodge 1995:* Toward a Procedural Model, a. a. O., S. 117 f., Hervorhebungen im Original.

Wegen dieser Beschränkungen ist das Arbeitsgedächtnis der eigentliche „Flaschenhals" unserer Informationsverarbeitungskapazitäten: Die Informationsbestände des Arbeitsgedächtnisses werden rasch von neu einlaufenden Eindrücken verdrängt, überlagert und schließlich gelöscht, sofern wir nicht – durch mehr oder weniger bewußte Akte – die Speicherung beabsichtigen. Dafür ist aber Aufmerksamkeit erforderlich und diese ist wegen der o. g. seriellen Arbeitsweise des Arbeitsgedächtnisses eine sehr begrenzte Ressource. Damit im Arbeitsspeicher von den ungeheuer schnell fließenden Informationsströmen nicht zu viel verloren geht, operiert das Bewußtsein mit *kognitiven Routinen*, welche einerseits die aktuelle Informationskomplexität reduzieren helfen, andererseits eine Verbindung zu den semantischen Feldern des LTM herzustellen erlauben, um blitzschnell eine Bewertung vorzunehmen: Ist die einlaufende Information *im Lichte meiner Informationsbestände* wichtig/interessant genug, um ihr weitere Aufmerksamkeit zuzuwenden, oder kann ich sie ohne weiteres vergessen? Die Bildung von allgemeinen Kategorien wäre eine solche Routine[242], Ordnungsbildung durch Verleihung von Bezeichnungen („labeling"), Zuordnung zum Feld sozial relevanter Informationen und emotionaler Check, binäre Codierungen, wären weitere. Doris A. Graber hat die Bedeutung von Schemata vorzüglich zusammengefaßt:

> Schemata perform four functions: (1) They determine what information will be noticed, processed, and stored so that it becomes available for retrieval from memory. (2) They help individuals organize and evaluate new information so that it can be fitted into established perceptions. This makes it unnecessary to construct new concepts whenever familiar information is presented. (3) Schemata make it possible for people to go beyond the immediate information presented to them and fill in missing information, which permits them to make sense of incomplete communications. (4) Schemata also help people to solve problems because they contain information about likely scenarios and ways to cope with them. This makes them an important element in deciding whether to act and how to act.[243]

Nach Luhmann arbeiten aber nicht nur Bewußtseinssysteme mit solchen Routinen, sondern auch soziale Systeme; auch Kommunikationen operieren mit „schemata, frames, scripts, stereotypes, cognitive maps, implicit theories" etc. „Die Begriffe bezeichnen Sinnkombinationen, die die Gesellschaft und den psychischen Systemen dazu dienen, ein Gedächtnis zu bilden, das fast alle eigenen Operationen vergessen, aber einiges in schematisierter Form doch behalten und wiederverwenden kann. Bei der Verwendung von Schemata setzt die Kommunikation voraus, daß jedes beteiligte Bewußtsein versteht, was gemeint ist, daß aber anderer-

---

242 *Robert Axelrod 1973:* Schema-Theory: An Information Processing Model of Perception and Cognition. In: American Political Science Review 67: 1248–1266.

243 *Doris A. Graber 1988:* Processing the News. How People Tame the Information Tide. Lanham/Maryland: Univ. Press of America, Sec. Ed., S. 29.

seits dadurch nicht festgelegt ist, wie die Bewußtseinssysteme mit dem Schema umgehen, und erst recht nicht: welche Anschlußkommunikationen sich aus der Verwendung von Schemata ergeben."[244] Deshalb dienen Schemata der *strukturellen Kopplung* psychischer und sozialer Systeme.

Schemata werden während der Sozialisation erworben und sind daher kulturspezifisch; nicht zuletzt aber sind es die Massenmedien, welche Schemata extensiv verwenden und damit für die an sie anschließenden Bürgerdiskurse anbieten[245]. Graber, Iyengar und Kinder[246], Neuman, Just und Crigler[247], Gamson[248] und andere haben solche Schemata, teilweise auch „frames" genannt, vorzüglich herausgearbeitet, z. B. soziale Kategorisierung (wie schon der fundamentale Aufsatz von Axelrod 1973), also „Wir Österreicher", oder „Wir – die Anderen"[249]: die oben genannten gemeinschaftsideologischen Konstruktionen operierten bzw. arbeiten noch heute auf dieser Basis; das Denken und Argumentieren in sozialen Kategorien (Gruppen) ist aber so fundamental, daß es weit in die soziologische und politologische Forschung hineinreicht[250]. Wenn man die Auszüge aus den experimentellen Diskursprotokollen der o. g. Literatur lies, fällt sofort auf, wie leicht und unmerklich dieses Schema aktiviert wird. Das *Person-Schema*[251] ist attributionspsychologisch gut begründet: Es bezieht sich auf die Frage, ob ein bestimmter Sachverhalt auf die Handlungen oder Eigenschaften einer Person

---

244 *Niklas Luhmann 1997:* Die Gesellschaft der Gesellschaft, a. a. O., S. 1106.

245 *Doris A. Graber 1988:* Processing the News, a. a. O., S. 234 ff.

246 *Shanto Iyengar/Donald R. Kinder 1987:* News That Matters. Chicago/London: Univ. of Chicago Press, S. 82 ff.

247 *W. Russell Neuman/Marion R. Just/Ann N. Crigler 1992:* Common Knowledge. – News and the Construction of Political Meaning. Chicago/London: Univ. of Chicago Press, S. 62 ff.; *Marion R. Just/Ann N. Crigler/W. Russell Neuman 1996:* Cognitive and Affective Dimensions of Political Conceptualization. In: Ann N. Crigler (Hrsg.), The Psychology of Political Communication. Ann Arbor: The Univ. of Michigan Press, S. 133–148.

248 *William A. Gamson 1996:* Talking Politics. Cambridge u. a.: Cambridge Univ. Press, S. 31 ff.

249 *Henry E. Brady/Paul M. Sniderman 1985:* Attitude Attribution: A Group Basis for Political Reasoning. In: American Political Science Review 79: 1061–1078; siehe auch *Charles M. Judd/Roger A. Drake/James W. Downing/Jon A. Krosnick 1991:* Some Dynamic Properties of Attitude Structures: Context-Induced Response Facilitation and Polarization. In: Journal of Personality and Social Psychology 60: 193–202; *Charles M. Judd/James W. Downing 1995:* Stereotypic Accuracy in Judgements of the Political Positions of Groups and Individuals. In: Milton Lodge/Kathleen M. McGraw (Hrsg.), Political Judgement – Structure and Process. Ann Arbor: The Univ. of Michigan Press, S. 65–90.

250 Die soziologische Großgruppenforschung geht langsam seinem Ende zu, die Politikwissenschaft wird früher oder später „nachziehen".

251 *Reid Hastie/Purohit A. Kumar 1979:* Person Memory: Personality Traits as Organizing Principles in Memory for Behaviors. In: Journal of Personality and Social Psychology 37: 25–38; *Kathleen M. McGraw/Marco Steenbergen 1995:* Pictures in the Head: Memory Representations of Political

oder auf dessen Umwelt zugerechnet werden soll; die Tendenz zur Personalisierung, welche insbesondere dem Fernsehen nachgesagt wird, begünstigt die Aktivierung dieses Schemas. Auf der anderen Seite haben Shanto Iyengar und Mitarbeiter gezeigt, daß man zwischen einem „episodic framing" und einem „thematic framing" unterscheiden muß[252]. „Framing" bezeichnet hier den informationellen Kontext einer Meldung oder eines Berichts in den Medien; „episodisch" ist ein Framing dann, wenn ein komplexer Sachverhalt in der Form einer kurzen Story präsentiert wird, also wenn Themen wie Arbeitslosigkeit, soziale Armut, Rassendiskriminierung, Inflation, Kriminalität und Terrorismus usw. lediglich in den *Effekten* dargestellt werden (z. B. Arbeitslosigkeit als Story eines Arbeitslosen). „Thematisch" wäre ein Framing, wenn der Bericht versucht, möglichst objektiv auf die *Ursachen* eines Problemfeldes einzugehen, also „background information" bietet (z. B. Statistiken über die Zahl der offenen Stellen und der Arbeitsuchenden). Die Experimente scheinen zu beweisen, daß das Framing die Kausalattribution der Rezipienten beeinflußt: Episodisches Framing begünstigt die Zurechnung auf Personen, thematisches Framing auf die Umwelt. So waren die Rezipienten eines episodisch gehaltenen Berichts über Arbeitslosigkeit mehrheitlich der Auffassung, Arbeitslose wären selbst Schuld an ihrem Schicksal.

Das Schema *Gerechtigkeit* (gerecht/ungerecht) ist verwandt mit den o. g. beiden Formen des Framing, impliziert aber zusätzlich eine Bewertung. Die Message eines Berichts: „Das ist ungerecht!" – wird leicht verstanden und kommt bei den Rezipienten meist gut an, weil sie kognitiv gleichfalls zu raschen Bewertungen neigen. – Das *Moral*-Schema (gut/böse oder gut/schlecht) bedarf keiner Erläuterung; es versteht sich von selbst, daß es sich z. B. für Skandale gut eignet – auf die neuerlichen Tendenzen zu „Moralisierungen" in der Politik wäre hier näher einzugehen. – Etwas anders gelagert ist das *powerlessness frame*[253], auf deutsch könnte man es das Schema der *Opferrolle* nennen, das offenbar besonders häufig von Frauen aktiviert wird. – Das *Konflikt*-Schema besitzt für den Journalismus hohen Nachrichtenwert und steuert daher die Nachrichtenselektion nicht unwesentlich; es ist eine erfolgreiche Strategie des „attention grabbing", weil das Publikum natürlich an Konflikten mehr interessiert ist als am friedlichen, unauffälligen Nebeneinander.

Candidates. In: Milton Lodge/Kathleen M. McGraw (Hrsg.), Political Judgement, a. a. O., S. 15–42, sowie im selben Sammelband der Beitrag *Wendy M. Rahn 1995:* Candidate Evaluation in Complex Information Environments: Cognitive Organization and Comparison Process, S. 43–64.

252 *Shanto Iyengar 1991:* Is Anyone Responsible? How Television Frames Political Issues. Chicago/London: The Univ. of Chicago Press; *Shanto Iyengar 1994:* Wie Fernsehnachrichten die Wähler beeinflussen: Von der Themensetzung zur Herausbildung von Bewertungsmaßstäben. In: Jürgen Wilke (Hrsg.), Öffentliche Meinung. Theorie, Methoden, Befunde. Freiburg/München: Karl Alber, S. 123–142; *Shanto Iyengar 1996:* Framing Responsibility for Political Issues. In: Kathleen H. Jamieson (Hrsg.), The Media and Politics, a. a. O., S. 59–70.

253 *W. Russell Neuman/Marion R. Just/Ann N. Crigler 1992:* Common Knowledge, a. a. O., S. 66 f.

Für die Mikro-Makro-Problematik der politischen Öffentlichkeit besitzt die Schema-Theorie erhebliche Tragweite, aber abgesehen vom *Links-rechts-Schema*, auf das wir ausführlich zurückkommen, gibt es dazu fast nur amerikanische Studien[254]. Dies stellt vor gewisse Probleme der Übertragbarkeit der empirischen Befunde auf europäische Verhältnisse[255]. Für die Erklärung des „Informationsparadox" moderner Demokratien erscheint uns die Schema-Theorie ein wichtiger Ansatz. – Zunächst ist John A. Ferejohn zuzustimmen, wenn er von der grundsätzlichen *peripherality of politics to most people* spricht[256]; deswegen sei es eigentlich gar nicht verwunderlich, so auch W. Russell Neuman, wenn Erhebungen immer wieder zeigen, „that the public is profoundly uninterested in the political world"[257]. Schon die Studie von Berelson, Lazarsfeld und McPhee hatte ergeben, daß rd. zwei Drittel der Bürgerschaft nur mäßiges bis überhaupt kein Interesse an Politik zeigen[258], und zum selben Ergebnis kam später die Michigan-Schule. Insbesondere die Schichten mit niedriger Schulbildung finden Politik „downright confusing"[259].

Beziehen wir das Informationsparadox auf die o. g. Forschung zu „politischen Kognitionen" und der Schema-Theorie, so löst es sich weitgehend auf: Fast alle Nachrichten des Fernsehens, des Radios oder der Zeitungen werden noch am selben Tage vergessen; von 15 Tagesmeldungen des Fernsehens wird schon nach kurzer Zeit nur noch *ein* Thema erinnert[260].

---

254 Diskussionen zur Schema-Theorie sind spärlich, siehe aber *Hans-Bernd Brosius 1991:* Schema-Theorie – ein brauchbarer Ansatz in der Wirkungsforschung? In: Publizistik 36: 285–297; die Diskussion von *James H. Kuklinski/Robert C. Luskin/John Bolland 1991:* Where Is the Schema? Going Beyond the „S" Word in Political Psychology. In: American Political Science Review 85: 1341–1356; und *Milton Lodge/Kathleen M. McGraw/Pamela Conover/Stanley Feldman/Arthur Miller 1991:* Where Is the Schema? Critiques. In: American Political Science Review 85: 1357–1380.

255 Für einen anderen Zusammenhang siehe jedoch *Gerhard Schulze 1997:* Die Erlebnis-Gesellschaft. Kultursoziologie der Gegenwart. Frankfurt/New York: Campus, insbes. S. 163 mit einem Überblick für „Alltagsästhetische Schemata in Deutschland"; die theoretischen Parallelen liegen auf der Hand.

256 *John A. Ferejohn/James H. Kuklinski 1990:* Information and Democratic Process. Urbana/Chicago: Univ. of Illinois Press, S. 11.

257 *W. Russell Neuman 1986:* The Paradox of Mass Politics. Cambridge, Mass./London: Harvard Univ. Press, S. 9.

258 *Bernhard R. Berelson/Paul F. Lazarsfeld/William N. McPhee 1954:* Voting. – A Study of Opinion Formation in a Presidential Campaign. Midway Reprint: Chicago/London 1986, The Chicago Univ. Press, S. 306.

259 *W. Russell Neuman 1986:* The Paradox, a. a. O., S. 11.

260 *Doris A. Graber 1988:* Processing the News, a. a. O., S. 249 f.; *Milton Lodge/Marco R. Steenbergen/Shawn Brau 1995:* The Responsive Voter: Campaign Information and the Dynamics of Candidate Evaluation. In: American Political Science Review 89: 309–326, insbes. S. 316 zur „Vergessenskurve", und siehe auch *Milton Lodge 1995:* Toward a Procedural Model of Candidate Evaluation, a. a. O., S. 129 f. zum Problem des „memory decay".

Wenn es kein dramatisches Ereignis gegeben hat, ist es für den Durchschnittsbürger nach 7 Tagen völlig unmöglich anzugeben, was die Woche zuvor in den Schlagzeilen oder Meldungen gewesen war. Nach 365 Tagen mit Zeitungslektüre und Fernsehnachrichten („Zeit im Bild", „heute", „Tagesschau") wissen die Bürgerinnen und Bürger am Ende eines Jahres weniger über das politische Geschehen eines Jahres, als der übliche „Jahresrückblick" des Fernsehens in einer halben Stunde zusammenfaßt. Fast alles, was wir an politischer Information aufnehmen, verbleibt im Arbeitsspeicher des Kurzzeitgedächtnisses und wird rasch wieder vergessen. Es hat fast den Anschein, als ob sich der Informationsaufwand gar nicht lohnen würde. Eine solche Schlußfolgerung wäre aber falsch: Zum einen zeigt ja gerade die Schema-Theorie, daß sich die Bürgerinnen und Bürger doch ein Urteil bilden – über Persönlichkeiten der Politiker, über politische Parteien, über bestimmte Zustände/Mißstände, Problemstellungen oder Maßnahmen usw., und daß sie diese Urteile durchaus im Langzeitgedächtnis gespeichert haben; sie können aber nicht mehr angeben, aufgrund welcher Informationen/Fakten sie zu ihrem Urteil gekommen sind. Um den Sachverhalt auf eine Formel zu bringen: Die Unzahl an Fakten wird vergessen, lediglich gewisse Urteile/Bewertungen werden im Langzeitgedächtnis zur weiteren Verwendung aufbewahrt, und zwar in schematisierter Form[261].

Zum anderen besteht das Primärinteresse des Großteils der Rezipienten gar nicht darin, über „Politik" besonders gut informiert zu sein; es geht vielmehr um das, was wir oben als „Beseitigung von Unsicherheit" angesprochen hatten: Das Publikum nutzt die Nachrichten

---

261 Auf das „Online-Modell" der Informationsverarbeitung kommen wir zurück, siehe neben den erwähnten Arbeiten von Lodge, McGraw und Stroh 1989 sowie Lodge 1995 auch *Daniel R. Anderson/Diane Field 1991:* Online and Offline Assessment of the Television Audience. In: Jennings Bryant/Dolf Zillmann (Hrsg.), Responding to the Screen. Hillsdale, NJ/Hove and London: Lawrence Erlbaum, S. 199–216; das Online-Modell besagt – um es kurz zu charakterisieren –, daß die Vergessenskurve der Rezipienten für Fakten zwar steil nach unten zeigt, aber die Bewertung der Fakten in *kompakter* Form doch gespeichert wird, z. B. wenn eine Bürgerin eine Fernsehkonfrontation vor der Wahl verfolgt: die Fakten der Diskussion werden innerhalb kürzester Zeit vergessen, die Bewertung der Kandidaten *während* der Fernsehübertragung jedoch nicht, sie wird als „Kompaktinformation" *in actu* gespeichert, eben über das „Person-Schema"; die Wahlentscheidung für oder gegen einen Kandidaten beruht oft auf solchen Kompaktinformationen, deshalb muß sie aber nicht schlechter sein als andere Entscheidungsgrundlagen, siehe dazu z. B. *Arthur H. Miller/Martin P. Wattenberg/Oksana Malanchuk 1986:* Schematic Assessments of Presidential Candidates. In: American Political Science Review 80: 521–540; *Pamela J. Conover und Stanley Feldman 1986:* The Role of Inference in the Perception of Political Candidates. In: Richard R. Lau/David O. Sears (Hrsg.), Political Cognition. Hillsdale, NJ/London: Lawrence Erlbaum, S. 127–158; *Patrick Stroh 1995:* Voters as Pragmatic Cognitive Misers: The Accuracy-Effort Tradeoff in the Candidate Evaluation Process. In: Milton Lodge/Kathleen M. McGraw (Hrsg.), Political Judgement, a. a. O., S. 207–228; *Wendy M. Rahn/John H. Aldrich/Eugene Borgida/John L. Sullivan 1990:* A Social-Cognitive Model of Candidate Appraisal. In: John A. Ferejohn/James H. Kuklinski (Hrsg.), Information and Democratic Process, a. a. O., S. 136–159.

der Medien zum „monitoring of the environment", „... to make sure that no unexpected dangers lurk"[262]. Nach den Nachrichten kann man zufrieden feststellen: Es gibt keinen Krieg, die Wirtschaft funktioniert normal, die Regierung hat die Situation im Griff, es gab kein schweres Erbeben, die Wirbelstürme betrafen „nur" Nicaragua und Honduras – solche Unwetterkatastrophen kann es bei uns nicht geben, sagen Experten –, die Polizei hat einen Schwerverbrecher gefaßt, tut also etwas für unsere Sicherheit usw. – Der Rezipient, der gerade die neuesten Nachrichten im Fernsehen verfolgt hat, kann dann auf die Frage „Gibt's was Neues?" zufrieden antworten: „Nein, nichts Neues!"

ad b) Vom Nutzen und den Informationskosten: Nach dem Grundtheorem des „Rational-Choice-Ansatzes" verhalten sich Akteure dann „rational", wenn sie ihren Nutzen zu maximieren, die dafür anfallenden Kosten zu minimieren trachten. Welchen Nutzen können Bürgerinnen und Bürger aus politischen Informationen ziehen? Die Antwort des Rational-Choice-Ansatzes ist einfach: Eigentlich keinen! Das eigentliche Paradox ist folglich gar nicht der uninformierte Bürger, sondern der informierte[263]. Wenn dem so ist, daß für den Durchschnittsbürger im Grunde genommen die Informationskosten für Politik zu hoch sind, dann verhalten sich die rd. 20 % der Bevölkerung, die sich überhaupt nicht für Politik interessieren, „rational", und es ist ihnen kein Vorwurf zu machen, wenn sie etwas „Sinnvolleres" zu tun haben. Man braucht keine tiefgründigen Überlegungen anzustellen, um zu sehen, daß eine solche Argumentation jede funktionierende Demokratie ruinieren würde. Nach zwei Jahrhunderten Kampf ums Wahlrecht kommt der individualistische Ansatz der „rational choice" zum Schluß, die Demokratie verlange vom Bürger zu hohe Informationskosten! In den Schulen und auch im sogenannten öffentlichen Diskurs wird daher in der Regel mit dem Argument der „Bürgerpflicht" vorgegangen, erkennbar in den Diskursprotokollen der amerikanischen Experimente als „civic duties", also als moralische Pflicht, sich zumindest zu informieren und wählen zu gehen. Dieses Argument entspricht aber in geradezu idealtypischer Weise dem Moral-Schema: Wer möchte schon als ein „schlechter Bürger" erscheinen? Moralisierungen im Bereich der Politik hinterlassen fast immer einen schlechten Beigeschmack und

---

262 *Doris A. Graber 1997:* Mass Media and American Politics, a. a. O., S. 210.

263 *Michael M. Grant/Dwight F. Davis 1984:* Mental Economy and Voter Rationality: The Informed Citizen Problem in Voting Research. In: The Journal of Politics 46: 132–153, bezogen auf das Paradox der niedrigen Informationsniveaus und des angeblich informierten „issue voting"; siehe aber vor allem *Morris Fiorina 1990:* Information and Rationality in Elections. In: John A. Ferejohn/James H. Kuklinski (Hrsg.), Information and Democratic Process, a. a. O., S. 328–342: „Why should Everyman know where the candidates stand on the issues? Why should Everyman know what government is doing in a given policy area? Why should Everyman have an opinion about the future course of public policy? With an electorate numbering in the millions, why should Everyman rationally know anything? The simple fact is that in mass election, no rational citizen should be informed" (S. 335).

bleiben letztendlich wenig überzeugend. „Rational choice" hätte dagegen die Theorie des „kollektiven Gutes" anzubieten: Ist nicht demokratische Politik jedem anderen System vorzuziehen? Wenn ja, dann ist „Demokratie als System" ein kollektives Gut: Es wird von allen „produziert", es kann niemand davon ausgeschlossen werden, es zu „genießen", es ist nicht „privatisierbar" usw. Wie im Falle der Steuern für den Staat verlangt die Demokratie dem Bürger gewisse „Informationskosten" ab, und wie in anderen Fällen von kollektiven Gütern stellt sich auch hier das Free-Rider-Problem. Das völlige Absentieren von der Politik wäre somit ein Free-Rider-Verhalten, weil es davon ausgeht, daß *andere* die Mühen der Information und des Wählens aufsichnehmen, um so das Kollektivgut Demokratie zu reproduzieren, während die Free-Rider das Recht beanspruchen, die Vorteile einer stabilen Demokratie bloß zu genießen. Gegenwärtig kann man sich völlig folgenlos für die eigenen Lifestyles von der Demokratie verabschieden. Rational-choice könnte zeigen, daß darin Gefahren liegen; aber soviel aus der Literatur dazu zu entnehmen ist, ist man Rahmen dieses Paradigmas über das „informed voter paradox" noch nicht hinausgekommen[264].

8.3 Politische Ideologien

Zu den politischen Ideologien gibt es eine kaum mehr überblickbare Menge an Literatur. Nicht zuletzt deshalb schwanken die Ideologie*begriffe* beträchtlich; dennoch wollen wir einem ersten Schritt versuchen, die wichtigsten Bedeutungsvarianten herauszuarbeiten. Im zweiten Schritt geht es um neuere Ansätze, die *Entstehung* moderner politischer Ideologien zu erklären; wichtig für unseren Zusammenhang sind natürlich die Hinweise auf die Massenmedien. Drittens sollen einige historische Kontinuitätslinien, aber auch Veränderungen in der Substanz ideologischer Positionierungen diskutiert werden, um schließlich viertens der Frage nachzugehen, ob die journalistische Norm der „Objektivität", das Verschwinden der Gesinnungs- und der Parteienpresse sowie die rasanten Entwicklungen bei den elektronischen Medien den politisch-ideologischen Code bzw. das *Links-rechts-Schema* so weit verdrängt haben, daß es die Kommunikation in der Sphäre der politischen Öffentlichkeit nicht mehr zu strukturieren vermag. Die These vom angeblichen „Ende der Ideologien" wird ja schon seit geraumer Zeit diskutiert.

---

264 Vgl. jedoch Steffen M. Kühnel/Dieter Fuchs 1998: Nichtwählen als rationales Handeln: Anmerkungen zum Nutzen des Rational-Choice Ansatzes in der empirischen Wahlforschung II. In: Max Kaase/Hans-Dieter Klingemann (Hrsg.), Wahlen und Wähler. – Analysen aus Anlaß der Bundestagswahl 1994. Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 317–356. Siehe auch *Kirsten Mensch 1996:* Internalistische versus externalistische Erklärungsprinzipien in Rational-Choice-Ansätzen, oder: Wie erklärt die Rational-Choice-Theorie die Höhe der Wahlbeteiligung? In: PVS 37: 80–99. Für eine grundsätzliche Kritik am Paradigma vgl. *Donald P. Green/Ian Shapiro 1994:* Pathologies of Rational Choice Theory. A Critique of Applications in Political Science. New Haven/London: Yale Univ. Press.

Das Wort „Ideologie" wurde von *Destutt de Tracy* 1796 erstmals in einem Vortrag vor dem Pariser „Institut National" verwendet, in welchem de Tracy das Konzept für eine neue „Wissenschaft von den Ideen", des Denkens und der Urteile vorstellte, also einen ersten Entwurf für eine *ideo-logie*, eine Ideenlehre; 1801 hat er mit seiner Schrift *Elements d'Ideologie* den Grundstein dafür legen wollen[265]. Das Werk war erfüllt vom Glauben an die neue Wissenschaftlichkeit, der Exaktheit und Beweisbarkeit durch streng methodische Vorgangsweise, denn nur so werde man sichere „Fortschritte" erzielen. Das menschliche Denken werde man auf Wahrnehmungen und Empfindungen zurückführen und diese wiederum als rein biologische Vorgänge erklären können. Dadurch werde die „Ideologie" letztlich zu einem Zweig der Zoologie, so de Tracy. – Zwei Aspekte erscheinen an dieser Entstehungsgeschichte des Wortes interessant: Zum einen die Überzeugung vom „Fortschritt durch Wissenschaft", welche schon die Aufklärung genährt hatte und nun in einen reduktionistischen Wissenschaftsbegriff mündet. Zum andern die Stoßrichtung gegen Theologie, Metaphysik, Aberglauben etc., womit de Tracy ebenfalls eine Grundtendenz der Aufklärung (Stichwort: Rationalismus) fortführt[266].

Napoleon aber strebte nach seinem Staatsstreich ein Konkordat mit Rom an (1801) und geriet damit zwangsläufig in einen Konflikt mit den sog. „Ideologen". Napoleon warf ihnen jetzt vor, sie würden sich auf wirklichkeitsfremde Spekulationen stützen, würden selbst „finstere Metaphysik" betreiben und hätten keine Ahnung von den Erfordernissen der „Realpolitik"; genau dies habe zur Schreckensherrschaft Robespierres geführt[267].

Napoleons Wortverwendung verbreitete sich rasch: „Ideologe" wurde zu einem Schimpfwort für doktrinäre Professoren, Prinzipienmenschen, Schwärmer, politische Theoretiker usw. und wird in einer Linie gebraucht mit anderen Schimpfworten dieser Zeit wie Jakobiner, Terrorist, Demokrat, d. h., „Ideologie" wird zu einem Sammelbegriff für jegliches realitätsferne Denken und gleichzeitig zu einem politischen Kampfbegriff, denn „Ideologie" findet man nicht bei sich selbst, sondern immer nur beim politischen Gegner. Der Ideologiebegriff erhielt eine *negative* Bewertung, von der er bis heute nicht ganz frei ist.

Die folgenreichste Begriffsprägung erfolgte jedoch durch Karl Marx[268]: Der junge Marx entwickelte in der Auseinandersetzung mit Hegel und Feuerbach den Begriff des „entfrem-

---

265 *Otto Brunner 1956:* Das Zeitalter der Ideologien: Anfang und Ende. In: Ders., Neue Wege der Sozialgeschichte. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, S. 194–219; *Ulrich Dierse 1982:* Ideologie. In: Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 3: 131–169; *David McLellan 1995:* Ideology. Minneapolis: Univ. of Minnesota Press. Sec. Ed.

266 Siehe auch *U. Dierse/R. Romberg 1976:* Ideologie. In: Historisches Wörterbuch der Philosophie, Bd. 4, Sp. 158–185.

267 *Hans Barth 1974:* Wahrheit und Ideologie. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 13 ff.

268 *Richard Sorg 1981:* Die Ideologietheorie von Marx, Engels und Lenin. Zur materialistischen Analyse des Inhalts von Klassenbewußtsein. In: Anton Pelinka (Hrsg.), Ideologien im Bezugsfeld von Geschichte und Gesellschaft. Innsbruck: Inn-Verlag, S. 79–94; *Leon P. Baradat 1991:* Political

deten Bewußtseins", das der ältere Marx dann auch „falsches Bewußtsein" nennt und in seine Theorie von der Dialektik von Basis und Überbau einrückt. „Ideologien" sind konfliktbedingte Überbauphänomene, in denen sich gesellschaftliche Konflikte zwangsläufig *falsch* darstellen. Soziologisch seien Ideologien ein Teil des Klassenkampfes – die „herrschenden Ideen einer Zeit waren stets nur die Ideen der herrschenden Klasse"[269] – zu Marxens Zeit eben die Ideologie der „bürgerlichen Gesellschaft": Sie präsentiere sich als einzig vernünftige, allgemein gültige, gebe sich die Form der Allgemeinheit, enthalte aber in Wahrheit einen *einseitigen* Interessenstandpunkt. Die Formel von der „Klassenbedingtheit" der Ideologien wird bis in die 1970er Jahre weithin akzeptiert, ebenso die marxistische Position, daß nur der „wissenschaftliche Sozialismus" imstande sei, die „ideologischen Verblendungszusammenhänge" aufzudecken. Über die Formel von der „Einheit von Theorie und Praxis" werden auch die entstehenden Sozialwissenschaften auf „Ideologiekritik" verpflichtet, z. T. mit Erfolg, etwa in der sog. Frankfurter Schule, z. B. als Habermas in „Technik und Wissenschaft als ‚Ideologie'"[270] die Eliminierung des Unterschieds von Technik und Praxis in den spätkapitalistischen Gesellschaften kritisiert: Politik werde auf technische Rationalitäten reduziert; ideologische Zwänge blockierten Reflexionspotentiale; vermachtete und kommerzialisierte Strukturen der Massenmedien lassen kritische Potentiale der politischen Öffentlichkeit „austrocknen" usw. – Fast alle bisher angeführten Ideologiebegriffe gehören heute der Ideengeschichte an, werden nur mehr selten vertreten[271], und dennoch ist es entscheidend wichtig, *einen* Gesichtspunkt hervorzuheben: Der Ideologiebegriff stand in den angeführten Traditionslinien bis zur Frankfurter Schule im Gegensatz zur *Wahrheit*, hatte also epistemologischen Status, und deshalb können im sog. „Positivismusstreit" auch Vorwürfe der Ideologisierung ausgetauscht werden.

Nach 1945 werden die – auf Geschichtsphilosophien basierenden – Hochideologien des Marxismus und Faschismus nochmal im Rahmen der Totalitarismuskritik demontiert, zugleich aber erklärt, diese Ideologien hätten sich angesichts der Katastrophen von National-

---

Ideologies. Their Origins and Impact. Englewood Cliffs, JN: Prentice Hall, 4th Ed., S. 139 ff.; *Paul Schumaker/Dwight C. Kiel/Thomas W. Heilke 1996:* Great Ideas/Grand Schemes. – Political Ideologies in the Nineteenth and Twentieth Centuries. New York u. a.: The McGraw-Hill Comp., S. 141 ff.

269 *Karl Marx/Friedrich Engels 1847/48:* Manifest der Kommunistischen Partei. In: MEW, Bd. 4, S. 480; ähnlich schon zuvor dies., Deutsche Ideologie. In: MEW, Bd. 3, S. 46: „Die Gedanken der herrschenden Klasse sind in jeder Epoche die herrschenden Gedanken, d. h. die Klasse, welche die herrschende *materielle* Macht der Gesellschaft ist, ist zugleich ihre herrschende *geistige* Macht" (Hervorhebungen im Original).

270 *Jürgen Habermas 1971:* Technik und Wissenschaft als „Ideologie". Frankfurt am Main: Suhrkamp.

271 Siehe jedoch *Kurt Salamun 1988:* Ideologie und Aufklärung. Weltanschauungstheorie und Politik. Wien/Köln/Graz: Böhlau, hier S. 53 zur Definition mit einem expliziten Wahrheitsbezug.

sozialismus und des Terrorregimes Stalins ohnehin selbst desavouiert[272]. Die Ideologien seien zwar nicht unbedingt klassengebunden, wohl aber *gebunden an eine bestimmte historische Epoche*, nämlich an die Epoche der Transformation von Agrar- in Industriegesellschaften, und *diese* Epoche gehe mit dem Eintritt in die Phase des „Spätkapitalismus" zu Ende: „So weist vieles darauf hin, daß das Zeitalter der Ideologien zu Ende geht."[273] In den 1960er Jahren entsteht zwar eine neue Linke, aber dieser fehle jegliche Utopie, beobachtet Daniel Bell: „This ‚new left' has passion and energy, but little definition of the future."[274] Die utopischen Energien hätten sich „erschöpft", so auch die Formulierung von Habermas[275], das Zeitalter der Ideologien gehe zu Ende.

Parallel zu den ersten Takten der Grabmusik für politische Ideologien suchte die amerikanische Soziologie einen ganz anderen Zugang zum Phänomen der Ideologien. Entsprechend dem systemtheoretischen Ansatz von Talcott Parsons treten Ideologien in der gesellschaftlichen Entwicklung dann auf, wenn der Kanon der traditionalen Lebensregeln und Werte seine unmittelbare und unbefragte Gültigkeit verloren hat. In solchen Situationen erstellen Ideologien neue Orientierungsmuster und dienen der „evaluative integration of the collectivity"[276]. Ideologien enthalten wichtige kognitive *Legitimationen* für neue Muster der Wert-Orientierung, und dies sei entscheidend wichtig, denn der *soziale Wandel* stelle die Subjekte andauernd vor neue Handlungsdilemmata – die Optionen für diese oder jene Lebensentscheidung steigen und verursachen ständig Verunsicherungen. In solchen Situationen helfen Entscheidungen für bestimmte *Werte*, denn sie ermöglichen einen „Verzicht auf Begründungen"; so auch Luhmann: „Sie stützen sich … auf eine stillschweigende Verständigung darüber, daß über bestimmte Wertkonflikte nicht gesprochen wird und die entprechenden Werte nur in separaten Kontexten benutzt werden. Werte sind das Medium für eine Gemeinsamkeitsunterstellung, die einschränkt, was gesagt und verlangt werden kann, ohne zu determinieren, was getan werden soll."[277]

Ideologien erfüllen auf dem Hintergrund möglicher Wertekonflikte in der Gesellschaft die Funktion einer Rationalisierungshilfe für *Werteselektionen*, so Parsons, „an ideology ‚rationalizes' these value-selections, it gives reasons why one direction of choice rather than its alter-

---

272 *Seymour Martin Lipset 1981:* Political Man. The Social Basis of Politics (Exp. Ed.). Baltimore/Maryland: Johns Hopkins Univ. Press, Chap. 15, S. 524–565; *Daniel Bell 1988:* The End of Ideology. Cambridge, Mass./London: Harvard Univ. Press, with a new Afterword, S. 393–407.

273 *Otto Brunner 1956:* Das Zeitalter der Ideologien, a. a. O., S. 219.

274 *Daniel Bell 1988:* The End of Ideology, a. a. O., S. 405.

275 *Jürgen Habermas 1990:* Die Moderne – Ein unvollendetes Projekt. Leipzig: Reclam; siehe auch *Thomas Meyer 1994:* Die Transformation des Politischen. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 191–195.

276 *Talcott Parsons 1968:* The Social System. New York/London: The Free Press, 4th Printing, S. 350.

277 *Niklas Luhmann 1997:* Die Gesellschaft der Gesellschaft, a. a. O., S. 343.

native should be selected, why it is right and proper that this should be so"[278]. Parallel zu Parsons versuchte Clifford Geertz einen ganz ähnlichen Zugang zum Phänomen der Ideologien: Die ersten Jahrzehnte des 19. Jahrhunderts wurden von den Zeitgenossen als „times of chaos" beschrieben, alte Ansichten galten als überholt, neue hätten noch keine Geltungskraft gehabt, man empfand die Welt als einen „Scherbenhaufen" etc., und das sei, so Geertz, verständlich, denn der Prozeß der sozialen Differenzierungen habe zu gewaltigen sozialstrukturellen Spannungen geführt, z. B. zu sozialen Dislozierungen – teils freiwillige, teils erzwungene Migrationen, zu Umstrukturierungen im Beschäftigungssystem in großem Ausmaß, zu erheblichen Problematisierungen traditionaler Herrschaftsgebilde usw.[279], was nur schwer erträglichen sozialen und psychischen Streß verursacht haben müsse. In diesen Situationen hätten Ideologien „maps of problematic social reality and matrices for the creation of collective conscience" dargestellt[280]. Ideologien seien also gewissermaßen „Landkarten für problemgeladene gesellschaftliche Realitäten", auf die man blicken kann, um sich neu zu orientieren, wenn alte Gewißheiten verlorengegangen sind.

---

278 *Talcott Parsons 1968:* The Social System a. a. O., S. 351. Vgl. *John R. Zaller 1992:* The Nature and Origins of Mass Opinion. Cambridge u. a.: Cambridge Univ. Press, S. 26: Ideologien bringen Werte – verstanden als „predispositions" – in eine konsistente Ordnung, wenngleich die Konsistenz teilweise nicht „überprüft" wird, so daß von manchen Personen typisch linke und rechte Wertemuster zugleich kombiniert werden (so von der „libertarians"); in der Regel sorgen jedoch die Ideologien für konsistente Wertemuster, die auf der Links-rechts-Achse gut zu plazieren sind, in „people's self-descriptions as liberal or conservative".

279 „Die Bourgeoisie, wo sie zur Herrschaft gekommen, hat alle feudalen, patriarchalischen, idyllischen Verhältnisse zerstört. Sie hat die buntscheckigen Feudalbande, die den Menschen an seinen natürlichen Vorgesetzten knüpften, unbarmherzig zerrissen und kein anders Band zwischen Mensch und Mensch übriggelassen als das nackte Interesse, als die gefühllose ‚bare Zahlung'. Sie hat die heiligen Schauer der frommen Schwärmerei, der ritterlichen Begeisterung, der spießbürgerlichen Wehmut in dem eiskalten Wasser egoistischer Berechnung ertränkt. Sie hat die persönliche Würde in den Tauschwert aufgelöst und an die Stelle der zahllosen verbrieften und wohlerworbenen Freiheiten die *eine* gewissenlose Handelsfreiheit gesetzt. Sie hat, mit einem Wort, an die Stelle der mit religiösen und politischen Illusionen verhüllten Ausbeutung die offene, unverschämte, direkte, dürre Ausbeutung gesetzt. ... Die fortwährende Umwälzung der Produktion, die ununterbrochene Erschütterung aller gesellschaftlichen Zustände, die ewige Unsicherheit und Bewegung zeichnet die Bourgeoisieepoche vor allem anderen aus. Alle festen eingerosteten Verhältnisse mit ihrem Gefolge von altehrwürdigen Vorstellungen und Anschauungen werden aufgelöst, alle neugebildeten veralten, ehe sie verknöchern können. Alles Ständische und Stehende verdampft, alles Heilige wird entweiht, und die Menschen sind endlich gezwungen, ihre Lebensstellung, ihre gegenseitigen Beziehungen mit nüchternen Augen anzusehen", so die Zeitzeugen *Karl Marx/Friedrich Engels 1847/48:* Manifest der Kommunistischen Partei. In: MEW, Bd. 4, S. 464 f.

280 *Clifford Geertz 1964:* Ideology as a Cultural System. In: David E. Apter (Hrsg.), Ideology and Discontent. New York/London: The Free Press, S. 47–76, hier S. 64.

Sind Ideologien auf das Problem der „Unsicherheit des Entscheidens" bezogen, so darf man sie weder als ein historisch bedingtes Phänomen des 19. Jahrhunderts begreifen, auch nicht nur als Resultat sozialer Verwerfungen, *uncertainty* sei vielmehr die Grundsituation aller Akteure des politischen Systems gerade der modernen Demokratien, so Anthony Downs[281], und diese Unsicherheit resultiere grundsätzlich aus *unzureichender Information*. Das gelte sowohl für die Bürger als auch für die Eliten der politischen Parteien. Die Bürgerinnen und Bürger können unmöglich bei *jeder* zur Entscheidung anstehenden Frage vergleichen, welche Positionen die Parteien beziehen, um daraus Schlußfolgerungen zu ziehen, welche Partei seine/ihre *Interessen* am besten vertritt. Die Informationskosten des Vergleichs zwischen den Parteien auf einer „Issue-Basis" wären zu hoch. Statt dessen vergleichen sie die Ideologien der Parteien und gehen davon aus, daß die Parteien die entscheidungsbedürftigen Issues ohnehin in einem ideologischen Lichte sehen und entscheiden werden. Auf der anderen Seite haben auch die Partei-Eliten kein perfektes Wissen darüber, wie sich die Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger während einer Wahlperiode verändern. Die Eliten wissen aber, daß sie nicht alle Gruppen in der Gesellschaft zufriedenstellen können und wollen daher auf jeden Fall vermeiden, daß sie von den Wählern aufgrund nur einer einzigen Entscheidung bewertet und möglicherweise abgewählt werden. Folglich ist es für die Parteien „rational", sich nicht auf einige wenige Issue-Positionen festzulegen – damit würde man zu wenige Wählergruppen ansprechen, um Wahlen zu gewinnen –, sondern nur relativ allgemeine programmatische Aussagen zu machen, die zwar hinreichend konkret einen möglichen künftigen Regierungskurs erkennen lassen, aber keine *bestimmte* Entscheidung determinieren. Für die Partei-Eliten sind solche Aussagen kein Selbstzweck, vielmehr ein Mittel zum Zweck der Machterhaltung bzw. zur Erlangung von Regierungsmacht. Dafür braucht man aber Wählermehrheiten. Folglich sind programmatische Aussagen so zu gestalten, daß sie an eine hinreichend große Zahl von Wählergruppen appellieren. Das gesamte Ensemble solcher längerfristig angelegter, programmatischer Aussagen ergibt dann eine *Weltanschauung* (Hervorhebung auch bei A. Downs im Original). Sind die Parteien weltanschaulich hinreichend differenziert, brauchen die Wählerinnen für ihre Wahlentscheidung nur ein *ideology differential* „berechnen"[282]. Kurzum, Ideologien sind „cost-saving devices" oder „information shortcuts" – mit anderen Worten, *Ideologien reduzieren Informationskosten im politischen System.*

Eben auf diesen Zusammenhang von hoher Systemkomplexität und daraus resultierender Erfordernisse zur Reduktion von Komplexität ist auch – das hatten wir schon gesehen – die Schema-Theorie bezogen; die Begriffsverwendung „Code" durch Niklas Luhmann liegt auf

---

281 *Anthony Downs 1957:* An Economic Theory of Democracy. New York: HarperCollinsPublishers, S. 96 ff.

282 *Anthony Downs 1957:* An Economic Theory of Democracy, a. a. O., S. 99, Hervorhebung im Original.

derselben Ebene[283]. Der ideologische Code „progressiv/konservativ" habe, so Luhmann, seit der Französischen Revolution zunehmend begonnen, die politische Kommunikation zu strukturieren, quasi als Sekundärcode des politischen Systems. Man legt sich auf die eine oder andere Seite des Code fest, bezieht „Position", und erspart sich so den Aufwand, sich *ständig* im politischen Tagesgeschäft positionieren zu müssen[284].

Der Großteil der *empirischen* Forschung geht von einem – leider nicht einheitlich definierten – „Links-rechts-Schema" aus, unterlegt zumeist eine 10stufige Skala, um so die Verteilungen der politischen Einstellungen im Wählervolk erheben zu können. Abgesehen vom Sonderfall der USA zeigen die Befunde, daß sich die Bürgerinnen und Bürger tatsächlich relativ leicht auf der Einstellungsskala zu plazieren vermögen, und das läßt auf eine ziemlich weitverbreitete Verwendung des Schemas oder Codes zur ideologischen Selbstpositionierung sowie – daran anschließend – zur Beobachtung der politischen Kommunikation schließen[285].

Alle zuletzt genannten Ideologiebegriffe sind *positiv* formuliert, d. h., sie tradieren die negativen Konnotationen seit der Napoleonischen Zeit nicht mehr, und sie enthalten auch keinerlei Bezug mehr zu einer etwaigen „Wahrheit". – Wollte man die wichtigsten Ideologiebegriffe formelhaft zusammenfassen und sie überblicksmäßig darstellen, so käme man in der einen oder anderen Form zu folgender Liste[286]:

---

283 Die Schema-Theorie untersucht primär politische Kognitionen, bezieht sich also auf Bewußtseinssysteme; der Code-Begriff liegt dagegen in erster Linie im sozialen Bereich der Kommunikationen – beide haben jedoch mit „strukturellen Kopplungen" zu tun, folglich besitzen sie in beiden Bereichen bestimmte Relevanzen.

284 *Niklas Luhmann 1974:* Der politische Code. „Konservativ" und „progressiv" in systemtheoretischer Sicht. In: Zeitschrift für Politik, S. 253–271.

285 *Jean Laponce 1970:* Note on the Use of the Left-Right Dimension. In: Comparative Political Studies 3: 481–502; *Jean Laponce 1975:* Spatial Archetypes and Political Perceptions. In: American Political Science Review 69: 11–69; *Wolfgang G. Gibowski 1977:* Die Bedeutung der Links-Rechts-Dimension als Bezugsrahmen für politische Präferenzen. In: PVS 18: 600–626; *Hans-Dieter Klingemann 1982:* Fakten oder Programmatik? In: PVS 23: 241–224: 94 % der Bevölkerung waren 1976 bereit, ihre Ansichten auf der Links-rechts-Skala einzustufen, aber nur ein geringer Teil der Befragten verbinde mit dem Schema einen „Wertbezug" – das erscheint theoretisch verwirrend, denn politische Ideologien sind geradezu nichts anderes als selektive Kombinationen von Wertbezügen; vgl. *Dieter Fuchs/Hans-Dieter Klingemann 1990:* The Left-Right Schema. In: M. Kent Jennings/Jan W. van Deth et al. (Hrsg.), Continuities in Political Action. Berlin/New York, de Gruyter, S. 203–234; *David F. J. Campbell 1992:* Die Dynamik der politischen Links-rechts-Schwingungen in Österreich. In: ÖZP 21: 165–179; *Uwe Backes/Eckhard Jesse 1997:* Die Rechts-Links-Unterscheidung – Betrachtungen zu ihrer Geschichte, Logik, Leistungsfähigkeit und Problematik. In: Dies. (Hrsg.), Jahrbuch Extremismus & Demokratie, Bd. 9. Baden-Baden: Nomos, sowie *Frank Decker 1998:* Jenseits von rechts und links? In: Uwe Backes/Eckhard Jesse (Hrsg.), Jahrbuch Extremismus & Demokratie, 10. Jg., Baden-Baden: Nomos, S. 33–48.

286 *Malcolm B. Hamilton 1987:* The Elements of the Concept of Ideology. In: Political Studies XXXV:

Überblick: Ideologiebegriffe

1. Ideologie verstanden als realitätsferne theoretische Konstruktion – abstrakt und häufig utopisch (Napoleon);
2. Ideologie als Ersatzreligion – Ideologien seien ein Produkt des Säkularisierungsprozesses, so Mark Goldie[287]; für die geschichtsphilosophisch basierten Ideologien (die sog. Hochideologien) kann man das so akzeptieren, für die anderen Ideologien jedoch nicht;
3. Ideologie als „falsches Bewußtsein", als Überbauphänomen (Marx und der Marxismus); den ersten „positiven" Ideologiebegriff fand bereits der Austromarxismus[288], als man erkannte, den Arbeitern sei das „richtige" Klassenbewußtsein keinewegs automatisch über ihre Stellung im Produktionsprozeß gegeben, sondern müsse vielmehr geformt, gebildet, geschult werden, und zwar von der Partei; hier versteht man die (eigene) Ideologie als „Waffe im Klassenkampf";
4. Ideologie als der gesamte Bereich des Wissens in einer Kultur (Karl Mannheim, Michael Mann u. a.) – „the total structure of the mind" (so die Formulierung dafür von Hamilton). Wenn man so definiert, müßte man Phänomene wie die Religion, die Wissenschaft, die Kunst usw. zur „Ideologie" zählen, was den meisten Autoren aber wenig sinnvoll erscheint;
5. Ideologie als Herrschaftslegitimation (Neomarxismus), als „totaler Schein" bei Th. W. Adorno, als „instrumentelle Vernunft" bei Max Horkheimer oder als „Sozialtechnologie" bei Jürgen Habermas;
6. Ideologie als kollektiv geteiltes Wertemuster (Talcott Parsons) dient der Sozialintegration von Subkollektiven und erfüllt die Funktion der Rationalisierungshilfe für Werteselektionen;
7. Ideologien als „Landkarten für gesellschaftliche Konfliktzonen" (Clifford Geertz);
8. Ideologien als Mittel zur Senkung der Informationskosten im politischen System – „information shortcuts" – so Anthony Downs und der Rational-Choice-Ansatz;
9. Ideologien als Sekundärcode des politischen Systems – Reduktion der informationellen Komplexität sowie Strukturierung der politischen Kommunikation (Niklas Luhmann);

18–38, fand nicht weniger als 27 Definitionsmerkmale in seiner umfassenden Untersuchung zu den Ideologiebegriffen, ein gut Teil davon ist jedoch redundant.

287 *Marc Goldie 1989:* Ideology. In: T. Ball/J. Farr/R. L. Hanson (Hrsg.), Political Innovation and Conceptual Change. Cambridge u. a.: Cambridge Univ. Press, S. 247–291.

288 Vgl. *Gerald Mozetic 1983 (Hrsg.):* Austromarxistische Positionen. Wien/Köln/Graz: Böhlau, darin vor allem die Kontroverse zwischen Karl Renner: „Ist der Marxismus Ideologie oder Wissenschaft", S. 74 ff., Max Adler: „Über das Prinzip der proletarischen Politik", S. 91 ff., und Otto Bauer: „Klassenkampf und Ideologie", S. 100 ff.

10. Ideologien als Schema (Schema-Theorie), als „Links-rechts-Schema" mit weiteren Möglichkeiten der inneren Differenzierung[289] und der Frage, ob es „jenseits von links und rechts" eine eigene Position gibt[290] bzw. ob sich überhaupt alle Ideologien auf einer einzigen Dimension eintragen lassen[291].

Je nachdem, welche Begrifflichkeit man wählt, wird man auch anders an die Frage nach der *Entstehung der politischen Ideologien* herangehen. Entsprechend dem Ansatz von Michael Mann[292] gab es „Ideologien" z. B. schon im Reich der Alten Ägypter, Römer oder Azteken. Ähnlich verfahren (neo-)marxistische Autoren, für welche Ideologien ein Überbauphänomen der Herrschaftslegitimation darstellen. Problematisch ist auch die These von Marc Goldie, der behauptet, Ideologien stünden seit Martin Luther primär im Zeichen des Säkularisierungsprozesses. Religion spielt in einigen Ideologien zwar eine zentrale Rolle, aber die *Politisierung* der Ausdifferenzierung von Religion zu einem Funktionssystem neben anderen darf nicht dazu verleiten, in den Ideologien *nur* Ersatzreligionen zu sehen. Die meisten Autoren datieren daher die Entstehung der modernen Ideologien um die Zeit der Französischen Revolution, und das heißt, zuvor hat es keine Ideologien gegeben; traditionale Gesellschaften mögen „Weltbilder" gehabt haben, aber keine Ideologien.

In den beiden Jahrzehnten vor der Französischen Revolution lasse sich, so Reinhart Koselleck[293], eine zunehmende Ideologisierung gesellschaftlicher „Grundbegriffe" feststellen, und dies habe mit dem Aufkommen eines neuen Zeitverständnisses zu tun: Die Zeitgenossen der

---

289 *Giovanni Sartori 1976:* Parties and Party Systems. Cambridge u. a.: Cambridge Univ. Press; *Norberto Bobbio 1994:* Rechts und Links. Gründe und Bedeutungen einer politischen Unterscheidung. Berlin: Klaus Wagenbach.

290 *Anthony Giddens 1997:* Jenseits von Rechts und Links. – Die Zukunft radikaler Demokratie. Frankfurt am Main: Suhrkamp; siehe dagegen *Seymour Martin Lipset 1991:* No Third Way: A Comparative Perspective on the Left. In: H. -D. Klingemann/R. Stöß/B.Weßels (Hrsg.), Politische Klasse und politische Institutionen. Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 57–106.

291 *Detlef Murphy/Frank Nullmeier/Joachim Raschke/Frauke Rubart/Thomas Saretzki 1981:* Haben „links" und „rechts" noch Zukunft? Zur aktuellen Diskussion über die politischen Richtungsbegriffe. In: PVS 22: 398–414, als es um die Frage ging, ob die „postmaterialistischen Werte" der „neuen Politik" auf der Links-rechts-Achse einzutragen wären oder eine eigene Dimension darstellen würden; die Autoren haben die Werte der „Grünen" schon damals ganz richtig auf der „Linken" plaziert.

292 *Michael Mann 1986:* The Sources of Social Power. Vol. I. Cambridge u. a.: Cambridge Univ. Press (deutsch: Geschichte der Macht. Frankfurt/New York: Campus).

293 *Reinhart Koselleck 1972:* Einleitung. In: Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 1, S. XII–XXVII; siehe auch *Reinhart Koselleck 1979:* Vergangene Zukunft. Frankfurt am Main: Suhrkamp; *Hannes Wimmer 1996:* Evolution der Politik, a. a. O., S. 62 ff., *Niklas Luhmann 1997:* Die Gesellschaft der Gesellschaft, a. a. O., S. 1076 f.

2. Hälfte des 18. Jahrhunderts bringen das Gefühl zum Ausdruck, in einer „neuen Zeit" zu leben und definieren ihre Gegenwart als „Neuzeit". Darin artikuliert sich eine gewisse Distanzerfahrung zur Vergangenheit, zur eigenen Geschichte, zum „Erfahrungsraum", wie Koselleck sagt, und gleichzeitig wird erwartet, daß die Zukunft Neues bringen wird, der „Erwartungshorizont" wird immer weiter in die Zukunft hinein erweitert und mit Hoffnungen auf Besseres gefüllt; das Zauberwort der neuen Zeit heißt nun „Fortschritt"[294]. – Es handelt sich um die gesellschaftsweite Durchsetzung des abstrakten, linearen Zeit- und Geschichtsverständnisses mit einer nach vorne offenen Zukunft, und genau das sei „modern", so Luhmann und andere Autoren[295]. Die Möglichkeit der *Perspektivierung zur Zukunft* steigert nun die grundsätzliche Kontingenzerfahrung, deren man sich ohnehin seit längerem bewußt war: Man weiß, die gesellschaftlichen Verhältnisse *könnten* besser sein, wenn ... Erst aus dieser Reperspektivierung zur Zukunft hin wird der radikale Bruch mit der Vergangenheit erklärbar, den die Französischen Revolutionäre 1789 vollziehen: Die Vergangenheit des *Ancien régime* wird abgelehnt, denn da gäbe es nicht viel, was zu bewahren wäre; gefragt sind vielmehr Pläne für die *Zukunft*. Wenige Jahre zuvor hatten die amerikanischen Kolonisten einen ähnlichen, wenn auch nicht so radikalen Bruch mit der Vergangenheit vollzogen[296].

Wie ist dieser Wandel am ausgehenden 18. Jahrhundert zu erklären? Wahrscheinlich hat Luhmann recht, wenn er auf Effekte der Printmedien verweist: „Es scheint nun, daß das disruptive Moment in der Erfahrung und der zunehmenden Wertschätzung des *Neuen* gelegen hat"[297], die „News" der „Newspapers" mußten ja per definitionem *neu* sein; wer wollte sich

---

294 *Robert Nisbet 1980:* History of the Idea of Progress. New York: Basic Books; *Nannerl O. Keohane/Marvin Chodorow/Roy H. Pearce 1982 (Hrsg.),* Progress and its Discontents. Berkeley u. a.: Univ. of Cal. Press; *Niklas Luhmann 1992:* The Direction of Evolution. In: Hans Haferkamp/Neil J. Smelser (Hrsg.), Social Change and Modernity. Berkeley u. a., S. 279–293.

295 *Niklas Luhmann 1976:* Weltzeit und Systemgeschichte. Über Beziehungen zwischen Zeithorizonten und sozialen Strukturen gesellschaftlicher Systeme. In: Hans Michael Baumgartner/Jörn Rüsen (Hrsg.), Seminar: Geschichte und Theorie. Frankfurt am Main: Suhrkamp, sowie *Niklas Luhmann 1980:* Temporalisierung von Komplexität. – Zur Semantik neuzeitlicher Zeitbegriffe. In: Ders. Gesellschaftsstruktur und Semantik, Bd. 1. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 235 ff.; *Hans Ulrich Gumbrecht 1978:* Modern, Modernität, Moderne. In: Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 4, S. 93–131; *Anthony Giddens 1990:* The Consequences of Modernity. Stanford, Cal.: Stanford Univ. Press; *Niklas Luhmann 1992:* Beobachtungen der Moderne. Opladen: Westdeutscher Verlag.

296 Siehe das eloquente Plädoyer für einen Bruch mit dem britischen Mutterland von *Thomas Paine 1776/1986:* Common Sense. London: Penguin Books, gleichzeitig eines des ersten Dokumente für die Errichtung einer liberalen Demokratie. Paines Schrift ist in hohen Auflagen immer wieder erschienen und wurde von den revolutionären Kolonisten wie die Bibel in den Brusttaschen getragen.

297 *Niklas Luhmann 1997:* Die Gesellschaft der Gesellschaft, a. a. O., S. 1000, Hervorhebung im Original.

eine Schrift kaufen, die er oder sie schon kennt? – Information informiert ja nur dann, so Luhmann, wenn sie neu ist, d. h., die professionelle Orientierung der Printmedien am Neuen dürfte den quasi natürlichen „Traditionalismus" der Gesellschaft zusehends aufgelöst haben.

Das Wort „Revolution" hatte früher den Umlauf der Gestirne am Firmament bezeichnet; im Jahr 1789 bedeutete es radikale Veränderung der gesellschaftlichen Verhältnisse[298]. In der französischen Nationalversammlung saßen zur linken Hand des Parlamentspräsidenten diejenigen Abgeordneten, die für solche radikalen Veränderungen eintraten, zur rechten Hand saßen diejenigen, die einen Bruch mit dem Ancien Regime ablehnten und für gemäßigte Reformen plädierten. Diese Praxis der *Sitzordnung* hat sich in vielen Parlamenten bis heute erhalten; das Links-rechts-Schema bringt dies als Raummetapher zum Ausdruck, in Wahrheit liegt ihm aber eine Codierung von Zeit zugrunde[299]: Die ideologische „Linke" blickt in die Zukunft, kritisiert aus Zukunftsentwürfen heraus die gegenwärtig bestehenden Verhältnisse, sie ficht für Veränderung. Die ideologische „Rechte" blickt von der Vergangenheit auf die Gegenwart, pocht auf historische Kontinuität, d. h. auf Bewahrung all dessen, was sich in der Geschichte „bewährt" hat, den „Test der Zeit"[300] bestanden hat und plädiert für vorsichtige Reformen.

Die modernen politischen Ideologien verdanken ihre Entstehung diesen grundsätzlichen Perspektivierungen, und daran hat sich bis heute nichts geändert. „Die *entwicklungsideologische Verdichtung sozialer Zeit* zur *Identität von Gesellschaft* zeichnet die liberale Fortschrittsideologie genau so sehr aus wie kulturalistische Gemeinschaftsideologien – ob konservativ oder progressiv, immer geht es zuerst einmal um Codierung von Zeit."[301]

Zunächst aber zwangen die Ereignisse und die „Ideen von 1789" selbst schon zur Stellungnahme: Entweder man war dafür oder dagegen. Wie ein Lauffeuer verbeiteten sich die Nachrichten – bis nach Königsberg, wie I. Kant schrieb: „Ein solches Phänomen vergißt sich nicht mehr, weil es eine Anlage und ein Vermögen in der menschlichen Natur zum Besseren aufgedeckt hat ..." (Kant, Der Streit der Fakultäten, A 150). Die Nachrichten aus Paris lösen bei den meisten intellektuellen Kreisen Europas helle Begeisterung aus, so auch in England, was dann Edmund Burke veranlaßt, gegen diese Einstellung seiner Landsleute die „Reflections on the Revolution in France"[302] zu Papier zu bringen, also das erste Dokument des „Konservati-

---

298 *Reinhart Koselleck et al. 1984:* Revolution. In: Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 5, S. 653–788.

299 *Norberto Bobbio 1994:* Rechts und Links, a. a. O., S. 48 f.

300 *Ted Hondrich 1994:* Das Elend des Konservativismus. Hamburg: Rotbuch Verlag, S. 45.

301 *Gaetano Romano 1996:* Vernunft und Charisma. In: Kurt Imhof/Peter Schulz (Hrsg.), Politisches Raisonnement in der Informationsgesellschaft. Zürich: Seismo, S. 107–146, hier S. 117, Hervorhebungen im Original.

302 *Edmund Burke 1790/1955:* Reflections on the Revolution in France. The Liberal Arts Press, New York, siehe dazu auch *Christian Graf v. Krockow 1986:* Edmund Burke. In: Pipers Handbuch der politischen Ideen, hrsg. v. Iring Fetscher/Herfried Münkler, Bd. 4, sowie *Albert O. Hirschman 1991:* The Rhetoric of Reaction. Cambridge, Mass./London.

vismus" – brillant formuliert und deshalb bis heute eine relevante Grundlage dieser ideologischen Grundströmung. Wenig später publiziert Thomas Paine seine Schrift: „The Rights of Man" (1791/92)[303] – eine ebenso brillante Replik auf Burke aus „progressiver" Sicht. – Damit war der politisch-ideologische Code „progressiv/konservativ" durchformuliert und *publiziert*. Der Aspekt der Publizität wird hier von uns besonders betont, weil er oft in der Diskussion um politische Ideologien übersehen wird; unsere These aber lautet: *Ideologien sind eine Struktur der politischen Öffentlichkeit*. Sie werden gewissermaßen in der Interaktion von Massenmedien und Diskursen der Bürger *erzeugt*. Der Code muß in der Öffentlichkeit *sichtbar* sein, denn anders könnte er die politische Kommunikation gar nicht strukturieren. Hören die Massenmedien auf, den Code zu „zeigen", verlieren Ideologien automatisch an Bedeutung, und genau dies ist der Punkt, der für unsere Gegenwartsgesellschaft zu diskutieren ist.

Kurzcharakterisierung der wichtigsten politischen Ideologien

1. Der Liberalismus

Die Zauberformel der „linken" ideologischen Strömung im 19. Jahrhundert hieß „Fortschritt": „Die Zukunft heißt Fortschritt"[304]. Über diese Formel läuft die erste Selbstbeschreibung der modernen Gesellschaft (Luhmann), und sie stand auch im Zentrum der ersten Großideologie, nämlich des *Liberalismus*[305]. Die Altliberalen waren „Linke", das darf man nicht vergessen! Sie setzten nach 1815 gegen die Verteidiger des Ancien régime auf radikale Reformen: Sie fordern eine Verfassung, und zwar im doppelten Sinn, einmal als Staatsgrundge-

---

303 *Thomas Paine 1791/1987:* The Rights of Man. London: Penguin Books, eine der besten „progressiven" Schriften der Zeit.

304 *Dieter Langewiesche 1988:* Liberalismus in Deutschland. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 116.

305 Zum Liberalismus gibt es viel Literatur, wir beziehen uns neben der im folgenden zitierten Literatur auch auf die Beiträge im *Pipers Handbuch der politischen Ideen*, hrsg. v. Iring Fetscher/Herfried Münkler, Bd. 4, S. 323–364; sowie *Paul Schumaker/Dwight Kiel/Thomas Heilke 1996:* Great Ideas/Grand Schemes, a. a. O., S. 44–78 und S. 237–280, *John Schwarzmantel 1998:* The Age of Ideology. New York: New York Univ. Press, S. 63–86 und 131–150; *Norberto Bobbio 1990:* Liberalism and Democracy. London/New York: Verso; *Karl-Georg Faber 1975:* Strukturprobleme des deutschen Liberalismus im 19. Jahrhundert. In: Der Staat 14: 201–227; *Wolfgang Schieder 1983 (Hrsg.):* Liberalismus in der Gesellschaft des deutschen Vormärz. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht (Sonderheft 9 der Zeitschrift „Geschichte und Gesellschaft"); *James J. Sheehan 1983:* Der deutsche Liberalismus. Von den Anfängen im 18. Jahrhundert bis zum Ersten Weltkrieg 1770–1914. München: Beck (Sheehan behandelt in erster Linie die Geschichte der liberalen Parteien, siehe das nächste Kapitel); *Dieter Langewiesche 1988:* Liberalismus in Deutschland. Frankfurt am Main: Suhrkamp; *Johann Baptist Müller 1981:* Liberalismus, Konkurrenzwirtschaft und

setz, zum andern als Proklamation und Garantie der Grund- und Freiheitsrechte[306]. Sie kämpften an vorderster Front für die Meinungs- und Pressefreiheit, die weder im reaktionären Preußen noch im „System Metternich" bis 1848 durchsetzbar war. Die Liberalen lehnten die Spielereien mit mittelalterlichen Repräsentationsformen ab (gemeint sind die alten „Landstände") und forderten die Errichtung von Parlamenten auf der Basis des modernen Wahlrechts. Bekanntlich hielten die Altliberalen von einem allgemeinen Wahlrecht nichts und wollten es auf das Besitz- und Bildungsbürgertum beschränkt wissen.

Parlamentsdiskussion als Voraussetzungen ökonomischer und politischer Freiheit. In: Anton Pelinka (Hrsg.), Ideologien im Bezugsfeld von Geschichte und Gesellschaft. Innsbruck: Inn-Verlag, S. 173–186; *Ralph Dahrendorf 1971:* Gesellschaft und Demokratie in Deutschland. München: dtv; *Peter Brandt 1990:* Liberalismus. In: Bürgerliche Gesellschaft in Deutschland. Frankfurt am Main: Fischer, S. 143–165; *Lothar Döhn 1998:* Liberalismus – Spannungsverhältnis von Freiheit, Gleichheit und Eigentum. In: Franz Neumann (Hrsg.), Handbuch Politische Theorien und Ideologien, Bd. 1, 2., überarb. u. erw. Auflage. Opladen: Leske + Budrich, S. 159–143; zur Geschichte siehe vor allem *Rudolf Vierhaus 1982:* Liberalismus. In: Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 3: 741–785; entscheidend für die Wortprägungen „liberal", „Liberale", und später „Liberalismus" dürften zunächst die Parteibezeichnungen in den spanischen Cortes 1812 gewesen sein, die sich in „Liberales" und „Serviles" teilten, aber schon in napoleonischer Zeit wird viel über *idees liberales* diskutiert – zum Teil als Folge der napoleonischen Propaganda – etwa auf dem Gebiet des Verfassungslebens, dem Repräsentativsystem, der „Liberalität im Unterrichte" und an den Universitäten, der freien Meinungsäußerung in der Öffentlichkeit usw.; in England erscheint 1822 die Zeitschrift *The Liberal*, wo die südosteuropäischen Revolutionen gefeiert werden, die Bezeichnung „Liberals" bürgert sich als Parteibezeichnung erst nach der Wahlrechtsreform 1832 ein, als dann im Gegenzug die Tories die Bezeichnung „Conservatives" erhalten; feste terminologische Parteinamen formieren sich allerdings erst mit den Wahlen 1847, als offiziell für die Whigs „Liberal Party" und für die Tories „Conservative Party" gebräuchlich werden.

306 *Lothar Gall 1976:* Liberalismus und „bürgerliche Gesellschaft". – Zu Charakter und Entwicklung der liberalen Bewegung in Deutschland. In: Ders. (Hrsg.), Liberalismus. Köln: Kiepenheuer & Witsch, S. 162–186: „Unter Liberalismus verstehe ich hier in erster Linie, bezogen auf die westlichen und mittleren Teile Kontinentaleuropas, jene politische Richtung, die sich aus der sogenannten Verfassungsbewegung des späten 18. und frühen 19. Jahrhunderts entwickelte, aus dem spontanen gesinnungsmäßigen Zusammenschluß derjenigen also, deren Hauptziel die Durchsetzung eines repräsentativen Verfassungsstaates mit klar umrissenen, in einem Grundrechtskatalog negativ fixierten Eingriffsrechten in die individuellen und interindividuellen Beziehungen seiner Mitglieder war, wobei das Ausmaß dieser Eingriffsrechte abgeleitet wurde von einem idealtypisch konzipierten Bild des in geistiger wie materieller Hinsicht frei und selbstverantwortlich handlungsfähigen Individuums." Vgl. *Walter Bußmann 1968:* Zur Geschichte des deutschen Liberalismus im 19. Jahrhundert. In: Helmut Böhme (Hrsg.), Probleme der Reichsgründungszeit 1848–1879. Köln/Berlin: Kiepenheuer & Witsch, S. 85–103. Zum „Liberalismus als Verfassungsbewegung" siehe auch *Peter Brandt 1990:* Liberalismus, a. a. O., S. 150 f.

Als „philosophische"[307] Seite des Liberalismus werden in der Literatur häufig zwei Unterscheidungen genannt: Einmal die Unterscheidung von „Staat und Gesellschaft". „Gesellschaft" wird verstanden als staatsfreier Raum bzw. wird oft – wie schon bei Hegel[308], der ja diese Unterscheidung in die Philosophie eingeführt hatte – überhaupt mit der Wirtschaft gleichgesetzt. In der Wirtschaft regiere die „unsichtbare Hand" (Adam Smith, den die liberalen Beamten Preußens schon zur Zeit Hardenbergs verehrten) des freien Marktes[309], der Staat habe sich auf seine Ordnungsfunktion zu beschränken – in diese Richtung verweist jedenfalls die zunehmende Bürokratiekritik der Liberalen[310]. Nur die Dynamik des freien Marktes

---

307 Zu den verschiedenen Strömungen bürgerlicher Philosophie, die im 19. Jahrhundert vorherrschten, zählten seit der Aufklärungszeit: Positivismus, Utilitarismus und Kritizismus, so *Panajotis Kondylis 1991:* Der Niedergang der bürgerlichen Denk- und Lebensform. Weinheim: Acta humaniora, S. 136; diese Strömungen entsprachen dem bürgerlichen Wunsch, „das Transzendente zwar praktisch auszuschalten, es aber aus ethischen Überlegungen heraus nicht ganz zu vernichten, die Substanzen zwar durch Funktionen zu ersetzen, doch sie andererseits weiterhin irgendwo im Hintergrund ihr Dasein fristen zu lassen, da auf die Substanzialität von normativ geladenen ontologischen Größen, wie die Natur und der Mensch es waren, nicht ohne bedenkliche ideologische Folgen verzichtet werden konnte; ein so oder so nuancierter Agnostizismus wurde von allen Seiten vertreten, der diese typisch bürgerliche Ambivalenz philosophisch ermöglichte", so Kondylis.

308 *Manfed Riedel 1975:* Gesellschaft, bürgerliche. In: Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 2: 719–800; vgl. jedoch *Rainer Schüttle 1994:* Politische Theorien des süddeutschen Liberalismus im Vormärz. – Studien zu Rotteck, Welcker, Pfizer, Murhard. Baden-Baden: Nomos; die Autoren des „Staatslexikon" blieben noch weitgehend auf einen vorhegelschen Staats- und Gesellschaftsbegriff fixiert.

309 Der vormärzliche Nationalismus der Liberalen zielt in erster Linie auf die Schaffung größerer Märkte, so explizit Friedrich List; für viele Jahrzehnte gehen „Nationalismus und Liberalismus [...] in Deutschland nicht nur Hand in Hand, sondern sie sind eigentlich identisch", so *Peter Brandt 1990:* Liberalismus, a. a. O., S. 144. Für einen Laissez-faire-Liberalismus des „freien Spiels der Kräfte" sprachen sich dagegen nur wenige deutsche Publizisten aus.

310 Liberalismus als Bewegung gegen „die politische Kultur des Etatismus", so *Wolfgang Mantl 1996:* Liberalismus und Antiliberalismus in Österreich. Eine Spurensuche. In: Emil Brix/Wolfgang Mantl (Hrsg.), Liberalismus. Interpretationen und Perspektiven. Wien/Köln/Graz: Böhlau, S. 15–48: Trennung von Staat und Gesellschaft, Begrenzung der Staatsaufgaben und damit der Staatstätigkeit, Machtbegrenzung und Machtkontrolle, Gewährleistung und Sicherung der Grund- und Freiheitsrechte, ein Parlament als Zentralorgan und Relais für die aus der Gesellschaft kommenden Gemeinwohlvorstellungen, Skepsis gegen direkte Demokratie, grundsätzliche Öffentlichkeit des Staatshandelns, Ausbau der Rechtsstaatlichkeit, wären, so Mantl, die wichtigsten staatstheoretischen Positionen des Liberalismus. Daß der Autor im Falle der Geschichte des Liberalismus in Österreich nur eine „Spurensuche" unternehmen kann, spricht bereits für sich. Leider fehlt dem Sammelband der konzeptuelle Zugang zu den „politischen Ideologien" als Phänomene der „politischen Öffentlichkeit", deshalb immer wieder die Behauptung der „Undefinierbarkeit des Liberalismus" in den Beiträgen.

schaffe Wohlstand, nur diese garantiere Innovationen, Fortschritt usw. Dies ist der Kern des sog. Wirtschaftsliberalismus (der in den deutschen Ländern aber erst nach 1900 zum festen Bestandteil liberalen Denkens wird)[311]. Die andere Unterscheidung sei diejenige von „Individuum und Gesellschaft“[312] (also gerade nicht: Gemeinschaft und Gesellschaft!)[313] ; „Individualismus“ ist ein wichtiger Grundzug des klassischen Liberalismus, er strebt die Freisetzung des Individuums von traditionalen Bindungen an, betont individuelle Freiheit, aber auch individuelle Verantwortung für das eigene Schicksal und steht mit dieser Auffassung in scharfem Gegensatz zu allen gemeinschaftsideologischen Richtungen[314]. Dem Liberalismus hat das den Vorwurf einer atomistischen Gesellschaftsauffassung eingetragen; er verkünde in Wahrheit

---

311 *Rudolf Walther 1982:* Exkurs: Wirtschaftlicher Liberalismus. In: Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 3: 787–815; die freihändlerischen Agitationsvereine und Freihandelsbewegungen, so die der Kaufleute 1838 in Manchester: Die Anti-Corn-Leage bis zum Fall der Korngesetze 1846 – eine der ersten Massenbewegungen Englands – wurden in Deutschland bis zum Ende des 19. Jahrhunderts kaum in den „politischen Liberalismus“ integriert; vgl. jedoch *Erich W. Streissler 1996:* Der Wirtschaftsliberalismus in Mitteleuropa: Umsetzung einer wirtschaftspolitischen Grundkonzeption? In: Emil Brix/Wolfgang Mantl (Hrsg.), Liberalismus. Interpretationen und Perspektiven. Wien/Köln/Graz: Böhlau, S. 135–179; zumindest den Kampf um den Abbau von Schutzzöllen, also um den „freien Handel“, sowie um die „Freiheit des Gewerbes“ (Gewerbefreiheit einschließlich der Niederlassungsfreiheit) könne man schon im 19. Jahrhundert als „Wirtschaftsliberalismus“ verstehen, so Streissler.

312 *Niklas Luhmann 1995:* Die gesellschaftliche Differenzierung und das Individuum. In: Ders., Soziologische Aufklärung 6. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 125–141; „Individuum“ wird um 1800 mit dem Begriffs des Subjekts verschmolzen, bleibt aber noch weithin bestimmt durch Beziehungen aus verschiedenen sozialen Gebilden, z. B. durch die Schichtzugehörigkeit der Familie, Stände, Berufszugehörigkeit, Vertragspartner, Nationalität usw., bis es schließlich *nicht durch seine Beziehungen zu anderen* charakterisiert wird, sondern durch seine *„Beziehung zu sich selbst* und, da dies tautologisch ist, durch seine auf Grund dieser Selbstbeziehung *erworbenen Eigenschaften*“ (S. 126; Hervorhebung im Original). In diesem Begriffssinn wird es zum Allgemeinen der Gesellschaft schlechthin, denn ein „Individuum“ ist schießlich ein jeder Mensch. Erst zu Beginn des 20. Jahrhunderts wird für diese Differenzierung der Begriff „Individualismus“ erfunden und in die Soziologie eingeführt – als Gegensatz zum „Sozialismus“.

313 Vgl. auch *Niklas Luhmann 1994:* Copierte Existenz und Karriere. Zur Herstellung von Individualität. In: Ulrich Beck/Elisabeth Beck-Gernsheim (Hrsg.), Riskante Freiheiten. – Individualisierung in modernen Gesellschaften. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 191–200; nach der Umstellung der gesellschaftlichen Differenzierungsform von Stratifikation auf funktionale Differenzierung werden „Karrieren“ möglich, und zwar in den Funktionssystemen, und sie sind immer eine „spezifische Kombination von Fremdselektion und Selbstselektion“.

314 *Charles Larmore 1995:* Politischer Liberalismus. In: Axel Honneth (Hrsg.), Kommunitarismus. – Eine Debatte über die moralischen Grundlagen moderner Gesellschaften. Frankfurt/New York: Campus, 3. Aufl., S. 131–156.

eine asoziale Gesellschaft von Individuen, die nur „Marktfreundschaften" kennen oder andere, rein voluntaristische Formen von Beziehungen – voller Eigennutz, und die deshalb ihren momentanen Nutzen nicht überdauern. Typisch dafür seien die vertragstheoretischen Gesellschaftskonstruktionen: Sie entwerfen einen rechtlichen Rahmen für die ungehinderte Selbstwahl kontextloser Subjekte – purer Rationalismus, ohne Geschichte, ohne Traditionen und ohne menschliche Gemeinschaft. John Stuart Mill hat darauf geantwortet:

> Die menschlichen Fähigkeiten, wahrzunehmen, zu urteilen, unterschiedlich zu fühlen, geistig tätig zu sein und moralische Vorlieben zu haben, werden nur durch das Fällen von Entscheidungen geschult. Derjenige, der alles nur darum tut, weil es Brauch ist, trifft keine Entscheidungen. [...] Wenn ein Mensch ein tolerierbares Maß an gesundem Menschenverstand und an Erfahrung besitzt, muß seine eigene Art der Lebensplanung als die beste gelten, und zwar nicht, weil sie an sich die beste, sondern weil sie ihm eigen ist.[315]

Die *Trennung von Kirche und Staat* bzw. „Religionsfreiheit", „Gewissensfreiheit" gehörten ebenfalls schon zu den klassischen Forderungen des Liberalismus. Hundert Jahre brutaler Glaubenskriege waren ein Sachverhalt, den kein frühliberaler Denker ignorieren konnte. Dennoch wurde er wegen „Irreligiosität" von den sich formierenden Konservativen angefeindet – vor allem rief das den entschiedenen Widerstand der katholischen Kirche auf den Plan[316], die im Laufe des 19. Jahrhunderts zur Erzfeindin des Liberalismus wurde, insbesondere im Streit um die Schulaufsicht. In den katholischen Regionen Europas hat der Liberalismus kaum Fuß fassen können, so z. B. in Bayern oder in Österreich[317]. Selbst in England blieb der Liberalismus im wesentlichen die Ideologie der „Dissenters", also des nonkonformistischen Lagers, das in religionspolitischen Fragen gegen die etablierte Staatskirche kämpfte[318]. Da die Reaktion nach 1815 das „monarchische Prinzip" und damit das Gottesgnadentum als Legitimationsprinzip monarchischer Herrschaft wiederbelebte, befand sich der Liberalismus bis 1848 in den meisten deutschen Ländern und in Österreich in der prekären

---

315 *Charles Larmore 1995:* Politischer Liberalismus, a. a. O., S. 136, als Zitat aus Mills „On Liberty". – Jedes Festhalten an Traditionen beruhe letztlich auf der Entscheidung, sich nicht zu entscheiden, das ist hier der entscheidende Punkt. Die Moderne läßt eben keine andere Wahl.

316 Auch im Protestantismus entstand ein entschiedener, religiös motivierter Antiliberalismus, siehe *Friedrich Wilhelm Graf 1993:* Die Spaltung des Protestantismus. Zum Verhältnis von evangelischer Kirche, Staat und ‚Gesellschaft' im frühen 19. Jahrhundert. In: Wolfgang Schieder (Hrsg.), Religion und Gesellschaft im 19. Jahrhundert. Stuttgart: Klett-Cotta, S. 157–180.

317 *Klaus Koch 1988:* Frühliberalismus in Österreich bis zum Vorabend der Revolution von 1848. In: Dieter Langewiesche (Hrsg.), Liberalismus. Deutschland im europäischen Vergleich. Göttingen: Vandehoeck & Ruprecht, S. 64–70.

318 *Wolfgang J. Mommsen 1988:* Einführung: Deutscher und britischer Liberalismus. – Versuch einer Bilanz. In: Dieter Langewiesche (Hrsg.), Liberalismus, a. a. O., S. 211–222, hier insbes. S. 219.

Lage einer Systemopposition, obwohl die meisten Liberalen keinesfalls gegen die Monarchie als Staatsform eingestellt waren. Sie wollten eine „konstitutionelle Monarchie“[319], also die verfassungsrechtliche Einbindung der monarchischen Gewalt sowie eine verfassungsrechtliche Regelung für die politische Partizipation der Bürger als neuem Legitimationsprinzip und damit eine strikte Trennung von „Thron und Altar“. Religion solle endgültig zur *Privatsache* jedes einzelnen werden.

Der klassische Liberalismus ist eine Ideologie der Freiheit[320]; das Prinzip der Gleichheit, das in der Französischen Revolution noch gleichrangig neben Freiheit und Solidarität gestanden hatte, wird eingeschränkt auf die Formel von der „Gleichheit vor dem Recht“ (im angloamerikanischen Schrifttum heißt es: „equality of opportunities, not of conditions“), ansonsten tolerieren Liberale alle möglichen Formen von Ungleichheit, sei es als Resultat der auf Privateigentum beruhenden Marktwirtschaft, sei es als Folge von Bildung. Die Altliberalen hatten durchaus einen elitären Bildungsbegriff und fürchteten nichts mehr als eine „Herrschaft der Mittelmäßigkeit“. Sofern Demokratie zu einer solchen Herrschaft führe, waren die Altliberalen durchaus skeptisch, wie z. B. Alexis de Tocqueville[321], John Stuart Mill[322] oder Robert v. Mohl[323] – in der 2. Hälfte des 19. Jahrhunderts wandten sich viele Liberale strikt gegen die Ausdehnung des Wahlrechts[324], um eine mögliche „Herrschaft der Vermögenslosen“ zu verhindern.

---

319 *Thomas Würtenberger 1998:* Der Konstitutionalismus des Vormärz als Verfassungsbewegung. In: Der Staat 37: 165–188.

320 *Rudolf Vierhaus 1982:* Liberalismus, a. a. O., S. 755, so heißt es in einem Artikel der Zeitschrift „Allemania“ 1816 zur „Liberalität einer Regierung“, sie habe das „große Drei der bürgerlichen Wohlfahrt“ zu fördern: *Freiheit des Erwerbs, Freiheit der Person und Freiheit der Meinungen*; vgl. *Giovanni Sartori 1997:* Demokratietheorie. Darmstadt: Primus Verlag, S. 369 f.

321 *Alexis de Tocqueville 1985:* Über die Demokratie in Amerika, hrsg. v. J. P. Mayer. Stuttgart: Reclam; *Marcel Gaudet 1990:* Tocqueville, Amerika und wir. Über die Entstehung der demokratischen Gesellschaften. In: Ulrich Rödel (Hrsg.), Autonome Gesellschaft und libertäre Demokratie. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 123–206.

322 *John Stuart Mill 1991:* Considerations on Representative Government. Buffalo/New York: Prometheus Books; *John Stuart Mill 1859/1990:* On Liberty. In: Ders., Utilitarism. Glasgow: Fontana Press, insbes. S. 195 „collective mediocrity“.

323 *Robert von Mohl 1966:* Politische Schriften, hrsg. v. Klaus v. Beyme. Opladen: Westdeutscher Verlag, hier insbes. S. XLI des Herausgebers und S. 125 zur Rückzugsposition des deutschen Liberalismus und relativ deutlichen antidemokratischen Einstellungen.

324 *Theodor Schieder 1974:* Die Krise des bürgerlichen Liberalismus. Ein Beitrag zum Verhältnis von politischer und gesellschaftlicher Verfassung. In: Lothar Gall (Hrsg.), Liberalismus, a. a. O., S. 187–207. Von seinen Anfängen an begleitete den Liberalismus die Furcht vor den Schrecken der Massenherrschaft, wie sie in der Französischen Revolution aufgetreten war. Fast alle liberalen Publizisten von Rang setzten sich beim Wahlrecht für einen Zensus ein; an der Frage des allgemei-

Wie bereits erwähnt, gehörte die Forderung nach *Pressefreiheit* überall zu den wichtigsten der Liberalen – jedenfalls außerhalb Englands. Der deutsche Liberalismus hatte im berühmten *Rheinischen Merkur* (1814–1816) kurzfristig ein eigenes publizistisches Organ, nach Wehler[325] die erste deutsche „Gesinnungszeitung von wahrhaft großem Ausmaß", wurde aber durch Kabinettsorder verboten. Nach 1830 nehmen aber die Spannungen deutlich zu: 1832 wird der „Deutsche Preß- und Vaterlandsverein"[326] gegründet, der bei den Mittelschichten großen Zulauf erhält und in großem Umfang liberale Schriften vertreibt[327]. Nach 1848 gibt es einige altliberale Blätter (bzw. sympathisierende) wie z. B. die *Spenersche Zeitung* in Berlin, die *National Zeitung* ebenfalls in Berlin, die *Allgemeine Deutsche Zeitung* in Leipzig, die *Kölnische Zeitung*, teilweise auch die *Allgemeine Zeitung* (die Cotta'sche Zeitung) in Augsburg[328]. Österreich erhält nach 1848 gleich zwei liberale Blätter, nämlich *Die Presse* und die *Neue Freie Presse* (die Trennung der Blätter 1864 hatte nichts mit der Blattlinie, sondern mit einer innerredaktionellen Fehde zu tun)[329]. Der Systemwechsel von 1848 bescherte dem Liberalismus eine Zeitlang einen beträchtlichen Aufschwung, so war er in der Paulskirchenversammlung 1848/49 die dominierende Strömung, beherrschten liberale Mehrheiten die Parlamente, selbst in Österreich stellten Liberale zeitweise die Regierung[330], aber der Liberalismus als Partei

---

nen Wahlrechts trennten sich schon vor 1848 die „Demokraten" von den „Liberalen"; wie Bismarck in Deutschland 1867 haben auch in Großbritannien konservative Regierungen das allgemeine Wahlrecht eingeführt bzw. das Wahlrecht erweitert, nicht die liberalen!

325 *Hans-Ulrich Wehler 1987:* Deutsche Gesellschaftsgeschichte, Bd. 2. München: Beck, S. 526.

326 *Cornelia Foerster 1983:* Sozialstruktur und Organisationsform des deutschen Preß- und Vaterlandsvereins von 1832/33. In: Wolfgang Schieder (Hrsg.), Liberalismus in der Gesellschaft des deutschen Vormärz, a. a. O., S. 147–166, mit viel empirischem Material.

327 *Dieter Langewiesche 1988:* Liberalismus in Deutschland, a. a. O., S. 35, zu dieser Geschichte gehört auch die Vorliebe der Liberalen für *Vereine* oder *Associationen*, wie Welcker im „Staatslexikon" darlegte, ein wesentlicher Aspekt der „bürgerlichen Gesellschaft". Politische Vereine waren in Preußen und in Österreich bis 1848 verboten, trotzdem war wahrscheinlich die Unterscheidung schwer zu treffen. – Über die Presse und über die Vereinsaktivitäten wuchs die *liberale Elite* Deutschlands schon in den 1840er Jahren zunehmend zusammen, die Gründung der *Deutschen Zeitung* (1847) verdeutliche das Hinauswachsen des Frühliberalismus über die Einzelstaaten, so Langewiesche, dringt aber nicht überall vor: „Österreich blieb weitgehend ausgespart" (S. 37).

328 *Jörg Requate 1995:* Journalismus als Beruf. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, S. 293 ff. zur „liberalen Presse"; nach 1866 hat es rd. 300 täglich erscheinende Zeitungen gegeben, davon standen 209 der nationalliberalen Richtung nahe, also zwei Drittel! Die liberalen Blätter bildeten jedoch alles andere als eine Einheit.

329 *Adam Wandruszka 1972:* Neue Freie Presse, Wien 1848–1939. In: Heinz-Dietrich Fischer (Hrsg.), S. 225–240.

330 *Harm-Hinrich Brandt 1988:* Liberalismus in Österreich zwischen Revolution und Großer Depression. In: Dieter Langewiesche (Hrsg.), Liberalismus, a. a. O., S. 136–160, die Vorherrschaft des Liberalismus ist in Österreich auf die Jahre des „Bürgerministeriums" 1867–1870 beschränkt,

schrumpft zusehends zu einer Bewegung des Bildungs- und Besitzbürgertums im soziologischen Sinne. Im Nationalitätenproblem in Österreich traten die Liberalen für eine zentralistische Lösung ein und setzten sich damit auf einen absteigenden Ast. In Deutschland spalten sich die Liberalen am Problem der Reichseinigung[331]; die ablehnende Haltung der Liberalen gegenüber einem weitergehenden Demokratisierungsprozeß vereitelte ihnen jede Chance auf eine Massenbasis[332]. Entscheidend aber für den Niedergang des Liberalismus wurden in Deutschland zwei Faktoren: Erstens, die Spaltung des Liberalismus in einen linksliberalen und einen nationalliberalen Flügel in den Jahren der Reichseinigung; die Integrationskraft des Liberalismus als politischer Strömung der politischen Öffentlichkeit nimmt nunmehr ab. Bis 1866 war der „nationale Gedanke", den die deutschen Liberalen ganz vorne in ihrem Programm stehen hatten, durchaus ein fortschrittlicher gewesen – so erhofften sich die preußischen Liberalen von einem deutschen Nationalstaat eine Minderung der Militärlasten wie überhaupt eine Zurückdrängung des „Militärstaates", Freiheit des Handels und Verkehrs, die schrittweise Überwindung des dynastisch-feudalen Partikularismus[333] – so bezeichnete die Berliner *National-Zeitung* 1861 die territoriale Zersplitterung Deutschlands als eine Folge der „Grundlagen des feudalen Staatswesens" usw. Einheit und Freiheit wurden auch von den „entschiedenen Liberalen" zusammengedacht, auch wenn sie sich nicht gleichzeitig würden realisieren lassen[334]. Die Nationalliberalen waren bis 1878 die Regierungspartei Bismarcks und konnten in dieser Zeit zahlreiche Gesetzeswerke beschließen, die die Modernisierung Deutschlands eine großen Schritt voranbrachten. Die Liberalen übersahen aber, daß der „Weltanschauungspanzer" des Liberalismus immer löchriger wurde[335], daß sie im

---

der Börsenkrach 1873 wird unter anderem auch dem Liberalismus angelastet, nach 1879 herrscht in Österreich das langlebige gouvernemental-konservative System Taaffes, ganz ähnlich zur selben Zeit die Politik Bismarcks im Deutschen Reich. Im Vordergrund der Gesetzgebung des Bürgerministeriums steht der Kampf gegen das Konkordat von 1855, welches 1870 aufgehoben, Ehe und Schule den ausschließlich kirchlichen Hoheits- und Aufsichtsansprüchen entzogen, die Gleichberechtigung der anerkannten Konfessionen sichergestellt werden (S. 151 f.).

331 *Dieter Langewiesche 1988:* Liberalismus in Deutschland. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 111 ff.; *Karl Rohe 1992:* Wahlen und Wählertraditionen in Deutschland. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 65 ff.

332 *Karl-Georg Faber 1975:* Strukturprobleme des deutschen Liberalismus im 19. Jahrhundert. In: Der Staat: 201–227, hier S. 220 f.

333 *Theodor Schieder 1991:* Nationalismus und Nationalstaat. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, insbesondere S. 166 ff. „Partikularismus und nationales Bewußtsein im Denken des Vormärz".

334 *Heinrich August Winkler 1978:* Vom linken zum rechten Nationalismus. – Der deutsche Liberalismus in der Krise von 1878/79. In: Geschichte und Gesellschaft 4: 5–28. Siehe auch *Heinrich August Winkler 1979:* Liberalismus und Antiliberalismus. Studien zur politischen Sozialgeschichte des 19. und 20. Jahrhunderts. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.

335 *Hans-Ulrich Wehler 1995:* Deutsche Gesellschaftsgeschichte, Bd. 3, a. a. O., S. 1051.

Kulturkampf viele Anhänger verloren, also eine rein protestantische Bewegung wurden, und vor allem daß der politische Massenmarkt es nicht mehr gestattete, die alten Traditionen des Liberalismus als „Honoratiorenpartei" fortzuführen. Auf das Problem der Partei*organisation* kommen wir im nächsten Kapitel zurück, es sei hier nur angemerkt, daß es bei den Liberalen weitgehend ungelöst blieb. – Zweitens vollzogen sich in 1870er Jahren Veränderungen in den ideologischen Strömungen, mit welchen der Liberalismus nur schlecht zurechtkam. Zum einen wanderte der „nationale Gedanke" ins rechte Lager ab, wurde zu einer rechten „Integrationsideologie" bzw. wurde der Nationalismus ein Synonym für konservative Gesinnung[336]. Die „nationale Parole" hatte in den Regierungsjahren zuvor die Funktion der Absicherung der Anspruchs gehabt, legitime Mehrheit zu sein, und zwar gegen die feudalen Trägerschichten des preußisch-konservativen Partikularismus, gegen die Ultramontanen des politischen Katholizismus und gegen die umstürzlerischen Sozialisten, wie die Erfahrungen der „Pariser Kommune" zu beweisen schienen. Nun wanderte gewissermaßen der Nationalismus aus dem liberalen Lager aus und wurde vom Konservativismus vereinnahmt: das wurde zum Hauptproblem der Nationalliberalen. Zum andern aber schwand die Zuversicht in das, was früher der Fortschrittsgedanke verheißen hatte: ständige Modernisierung der Gesellschaft im Sinne des „Fortschritts der Freiheit", denn jetzt bezog der Sozialismus als neue Ideologie genau diese Position. Die Zukunftsvision der Gesellschaft sei nicht liberal, sondern sozialistisch, d. h., dem Liberalismus wird ab nun der Anspruch streitig gemacht, die „Partei der Bewegung" zu sein, die er früher unangefochten gewesen war. Indem der Sozialismus die Perspektivierung zur Zukunft besetzt, wird der Liberalismus aus der linken ideologischen Position verdrängt, und daraus resultiert schließlich die tiefe Identitätskrise des Liberalismus in den letzten beiden Jahrzehnten vor dem Ersten Weltkrieg. In der Zwischenkriegszeit des 20. Jahrhunderts wird der Liberalismus zwischen den Rädern der extremistischen Strömungen regelrecht aufgerieben. Österreich blieb ebenfalls zutiefst illiberal.

Der Liberalismus nach 1945 hat sich natürlich mit den Gegebenheiten der Demokratie längst angefreundet, aber die liberalen Parteien blieben in allen Ländern auf dem Niveau von Kleinparteien, so die Freie Demokratische Partei (F.D.P.) in Deutschland, die Liberal Party in Großbritannien, die Partito Liberale in Italien (PLI), Venstre in Norwegen; in Dänemark

---

336 Einer der bemerkenswertesten Vorgänge der nationalen Geschichte zwischen 1871 und 1914 sei, so Schieder, das Einschwenken der konservativen Führungsschichten Preußens in die Gefolgschaft der nationalen Reichspolitik, beginnend mit der Gründung der Deutschkonservativen Partei 1876 und der damit einsetzenden Gleichsetzung der Begriffe national und konservativ, siehe *Theodor Schieder 1991:* Nationalismus und Nationalstaat, a. a. O., S. 200; vgl. auch *Wolfgang J. Mommsen 1993:* Das Ringen um den nationalen Staat. Berlin: Propyläen, S. 476 ff. zur „innenpolitischen Kurswende im Jahr 1879" sowie S. 507 ff. zur imperialistischen Wende des deutschkonservativen Nationalismus bzw. zum „Bekenntnis zum nationalen Machtstaat", S. 562 f. zum aufkeimenden Antisemitismus in einem „neuartigen integralistischen Nationalismus".

und Belgien sind die Liberalen in eine rechts- und linksliberale Partei gespalten[337]; in Österreich hat sich der liberale Flügel der FPÖ (1993) abgespalten und als „Liberales Forum" einige Jahre relativ erfolgreich halten können – nicht zuletzt dank der Aufmerksamkeit der Massenmedien, denn ohne Parteiapparat war das Liberale Forum zunächst nichts anderes als eine „Medienpartei". Während die Liberalen in Deutschland nach dem von ihnen herbeigeführten Regierungswechsel (1982) ideologisch deutlich nach rechts rückten, gab sich das Liberale Forum in Österreich ein ziemlich klares linksliberales Programm plus einiger eher rechts anzusiedelnder wirtschaftsliberaler Punkte[338]. Was seit den 1970er Jahren als „Neoliberalismus" firmiert, trat als relativ eng gefaßter Wirtschaftsliberalismus auf, hat also nur wenig Bezug zu

---

337 *Francis G. Casteles/Peter Mair 1984:* Left-Right Political Scales: Some „Expert" Judgements. In: European Journal of Political Research 12: 73–88.

338 *Gerfried Sperl 1994:* Das Programm des Liberalen Forums. In: Österreichisches Jahrbuch für Politik 1993: 375–380; das Programm des LIF folgt – abgesehen von den wirtschaftspolitischen Vorstellungen – weitgehend den Ideen des linken Liberalismus, etwa des Michael Walzer: „Der Liberalismus läßt sich am treffendsten kennzeichnen als eine Theorie der menschlichen Beziehungen, in deren Zentrum der freiwillige Zusammenschluß steht und die unter Freiwilligkeit das Recht begreift, eine bestehende Beziehung aufzukündigen oder sich aus ihr zurückzuziehen. Was eine Ehe zu einer freiwilligen Gemeinschaft macht, ist die permanente Möglichkeit der Scheidung. Was jeder Individualität und jeder Gruppierung Freiwilligkeitscharakter verleiht, ist die leichte Verfügbarkeit je anderer. Aber je leichter der Wechsel ist, umso instabiler sind unsere Beziehungen. Die ... Mobilitäten schlagen uns in ihren Bann, und die Gesellschaft hört niemals auf, in Bewegung zu sein, so daß das wirkliche Subjekt liberaler Praxis nicht ein präsoziales, sondern sozusagen ein postsoziales Selbst ist, ein Mensch, der endlich frei ist von allen auf Dauer angelegten uneingeschränkten Bindungen. Nun spiegelt sich die Fragmentierung der liberalen Gesellschaft im liberalen Selbst direkt wider: Es ist zutiefst unterdeterminiert, in sich aufgespalten und so dazu gezwungen, sich bei jedem öffentlichen Anlaß neu zu entwerfen. Einige Liberale preisen diese Freiheit und die Möglichkeit des dauernden Selbstentwurfs, während die Kommunitaristen sie allesamt lautstark beklagen, wie wohl sie gleichzeitig darauf insistieren, daß es sie gar nicht gebe, weil ein solcher Zustand keine mögliche condition humaine sei", so *Michael Walzer 1995:* Die kommunitaristische Kritik am Liberalismus. In: Axel Honneth (Hrsg.), Kommunitarismus, a. a. O., S. 179, d. h., „liberal" ist die Ideologie der „Freiheit der Lebensstile", der Autonomie des Subjekts, der individuellen Entscheidung, die jedoch keine Antwort hat auf das mögliche Problem der Versorgung der Gesellschaft mit „Gemeinschaft". Siehe jetzt auch *Michael Walzer 1999:* Vernunft, Politik und Leidenschaft. Defizite liberaler Theorie. Frankfurt am Main: Fischer. Zur Relevanz siehe auch *Rainer Schmalz-Bruns 1992:* Die Konturen eines „neuen" Liberalismus. – Zur Debatte um Liberalismus, Communitarismus und Civil Society. In: PVS 4/92; *Andreas Beierwaltes 1995:* Das Ende des Liberalismus? Der philosophische Kommunitarismus in der politischen Theorie. In: APuZ B 43: 24–35; *Sibylle Tönnies 1996:* Kommunitarismus – diesseits und jenseits des Ozeans. In: APuZ B 36: 13–19; *Mark Arenhövel 1998:* Kommunitarismus – Eine Kritik am politischen Liberalismus. In: Franz Neumann (Hrsg.), Politische Theorien und Ideologien. Bd. 1, 2., überarb. u. erw. Aufl., Opladen: Leske + Budrich, S. 235–266.

den anderen Aspekten des Liberalismus und wurde in mehr oder weniger gemäßigter Form eher von den Konservativen aufgegriffen[339].

Als Resultat können wir festhalten: Der Liberalismus als ideologische Strömung hat keine eindeutige Positionierung mehr und kann daher nicht mehr *schematisch* erfaßt und kommuniziert werden. Folglich kommt es bei den liberalen Parteien sehr viel stärker als bei den anderen Parteien auf ihre *Programme* an. Ob es angesichts der heutigen Medienrealitäten noch möglich ist, komplexere Programmpakete in der Öffentlichkeit zu präsentieren und zu diskutieren, ist aber fraglich.

2. *Der Sozialismus*

Die linke Seite des politisch-ideologischen Schemas wurde in der 2. Hälfte des 19. Jahrhunderts von der Ideologie des *Sozialismus*[340] besetzt. Der Sozialismus ist sehr viel stärker *zukunftsorientiert,* als es der Liberalismus jemals war; der Begriff „Sozialismus" gehört daher in die Kategorie zukunftsorientierter Bewegungsbegriffe. Die Grundwerte des Sozialismus, wie Gleichheit, Gerechtigkeit, Solidarität ließen sich relativ leicht utopisch[341] aufladen und damit radikalisieren. *Utopien sind alternative Gesellschaftsentwürfe für die fernere Zukunft.* Trotzdem werden Utopien nicht für völlig unrealistisch gehalten, im Gegenteil, die entscheidende Frage für Sozialisten war, mit welchen Mitteln man wie schnell den angestrebten Zustand erreichen könne. An dieser Frage schieden sich dann auch die Geister: Der Sozialismus spaltete sich in eine gemäßigte Richtung der Sozialdemokratie und in die radikale des Kommunismus. Man könnte von einem Re-entry des Schemas ins Schema sprechen: Das Links-rechts-Schema

---

339 *Edgar Grande 1987:* Neoconservatism and conservative-liberal economic policy in West Germany. In: European Journal of Political Research 15: 281–296; *Kristina Boreus 1997:* The shift to the right: Neo-liberalism in argumentation and language in the Swedish public debate since 1969. In: European Journal of Political Research 31: 257–286.

340 Wir beziehen uns hauptsächlich auf *David McLellan 1995:* Ideology, a. a. O., S. 19 ff.; *Leon P. Baradat 1991:* Political Ideologies, a. a. O., S. 164 ff.; *Paul D. Schumaker/Dwight Kiel/Thomas Heilke 1996:* Great Ideas, a. a. O., S. 284 ff.; *Iring Fetscher 1972:* Sozialismus. In: Sowjetsystem und demokratische Gesellschaft, Bd. V, Freiburg/Basel/Wien: Herder, Sp. 976–993 sowie Beiträge in *Franz Neumann 1981:* Handbuch politischer Theorien und Ideologien. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt; weit ausgreifend (bis ins alte Ägypten) der Sammelband von *Richard Faber 1994 (Hrsg.):* Sozialismus in Geschichte und Gegenwart. Würzburg: Verlag Königshausen & Neumann; zu den zentralen Figuren des Sozialismus siehe *Walter Euchner 1991 (Hrsg.):* Klassiker des Sozialismus, 2 Bde. München: C. H. Beck.

341 Siehe die Textsammlung von *Arnhelm Neusüss 1986 (Hrsg.):* Utopie. – Begriff und Phänomen des Utopischen. Frankfurt/New York: Campus Verlag; *Richard Saage 1991:* Politische Utopien der Neuzeit. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.

wird innerhalb der Linken nochmals angewandt, d. h., die Sozialdemokratie steht nun zwar „links" vom Liberalismus und Konservativismus, aber „rechts" vom Kommunismus.

Der Sozialismusbegriff bleibt in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts noch ziemlich unbestimmt, jedenfalls ist er umstritten: Als Ursprungsland für den modernen Sozialismus könne England gelten, so Schieder[342], als man die Anhänger von *Robert Owen* „Socialists" nannte und das Wort „Socialism" den älteren Systembegriff „Owenism" verdrängte (ab etwa 1837). Anlaß für diese begrifflichen Umstellungen waren heftige Angriffe der anglikanischen Kirche gegen Owens „London City Mission", gegen die die Kirche mit unzähligen Predigten, Vorträgen und antisozialistischen Pamphleten zu Felde zog: Der „Socialism" wurde als *system of blasphemy and atheism* oder als *system of practical atheism* abgelehnt, weil er auf eine absolute *rejection of the Christian Faith* hinauslaufe; 1841/42 erschien eine religiöse Zeitschrift mit dem programmatischen Namen *The Anti-Socialist Gazette, and Christian Advocate*; in Frankreich werden in der Zeitschrift *Revue des deux mondes* (1836) in einer Artikelserie die Schriftsteller Saint-Simon, Fourier und Owen als „Socialistes modernes" bezeichnet, ähnlich wird in einem Artikel der *Preußischen Staatszeitung* (1841) zum Thema „Pauperismus und die neuesten Systeme, ihn zu steuern" auf die *verschiedenen socialistischen und chartistischen Bewegungen in England* hingewiesen. Eine Schlüsselrolle nahm jedoch das Buch von Lorenz Stein „Socialismus und Communismus des heutigen Frankreichs" (1842) ein, der bereits die Bewegung zum Sozialismus in den historischen Zusammenhang mit der Formierung des Proletariats als „Klasse" stellte: „Sozialismus" bezeichne jedoch nicht nur die neueren Bestrebungen, *das Los des Proletariers zu verbessern, sondern er ist selbst eine Wissenschaft*, so Stein. Bereits vor 1848 beginnt jedoch schon der Streit um den „wahren Socialismus", woran abgelesen werden kann, wie schwierig es noch war, die diffusen Vorstellungen aus den Schriften der Frühsozialisten und die neueren Strömungen in der politischen Öffentlichkeit zu konkretisieren – immerhin werden Sozialismus und Kommunismus nun stärker differenziert: Kommunismus[343] sei negativ, *gegen das Bestehende, aber ohne Klarheit und Bewußtsein der ihm dunkel vorschwebenden Idee einer Ordnung der Gesellschaft*, während der Sozialismus *unstreitig die größere*

---

342 *Wolfgang Schieder 1984:* Sozialismus. In: Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 5: 923–996, hier insbes. S. 934 f.

343 *Wolfgang Schieder 1982:* Kommunismus. In: Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 3: 455–530; in den 1840er Jahren kam „communisme" in Frankreich als Systembegriff in Gebrauch und bezeichnete „alle Theorien, die auf der Basis der Abschaffung des Privateigentums eine egalitäre Gesellschaftsordnung herbeiführen wollten", so Schieder S. 473. Zum „Gespenst des Kommunismus" – einer Metapher, die bereits vor 1848 in der politischen Publizistik vorkam – siehe S. 484; Marx und Engels leiteten bekanntlich ihr „Manifest der kommunistischen Partei" mit dem berühmt gewordenen Satz ein: „Ein Gespenst geht um in Europa – das Gespenst des Kommunismus. Alle Mächte des alten Europa haben sich zu einer heiligen Hetzjagd gegen dies Gespenst verbündet, der Papst und der Zar, Metternich und Guizot, französische Radikale und deutsche Polizisten", in: MEW Bd. 4, S. 461. Zu Marx und einer Marxismus-Deutung siehe aus ideengeschichtlicher

Mäßigung, das engere Anschließen an die bestehenden Verhältnisse und somit die nähere Möglichkeit einer politischen Ausführung seiner Reformpläne für sich habe[344]. Erst langsam formiert sich das grundlegende Selbstverständnis des Sozialismus als derjenigen Ideologie, die die *sozioökonomische Stratifikation der Gesellschaft politisiert.*

Die entwicklungsideologische Grundformel des Sozialismus hieß *Klassengesellschaft*[345]. Karl Marx hat über diese Formel eine komplette Geschichtsphilosophie aufgebaut – alle bisherige Geschichte sei eine Geschichte von Klassengegensätzen und Klassenkämpfen gewesen, eben dies bestimme auch die gegenwärtige Entwicklung und bestimme den Endzustand, auf den die Geschichte zusteuere: die klassenlose Gesellschaft. Der Klassengegensatz des *Kapitalismus* – zwischen Bourgeoisie und Proletariat – sei die *letzte* Stufe in dieser Entwicklung, und deshalb könne man schon *jetzt* für dessen Überwindung kämpfen. Das Proletariat wird zum revolutionären Subjekt der Geschichte hochstilisiert.

Aus solchen Konstruktionen bezogen die Ideologen des Sozialismus ihr Sendungsbewußtsein. Das eigentliche „Objekt" der Mission stellte natürlich die Arbeiterklasse dar, welche wiederum über ihre sog. Klassenlage definiert war. Eben dies erlaubte es auch dieser Ideologie, an das *gemeinschaftsideologische* Denken, das sich in den letzten Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts mehr und mehr durchsetzte, direkt anzuknüpfen: Die Arbeiterklasse hatte eine Solidar*gemeinschaft* zu sein, beseelt vom selben Klassenbewußtsein und auf diese Weise in geschlossenen Reihen aufzutreten gegen den Klassenfeind. Diese Strategie der Politisierung ist, wie wir bereits sahen, an eine hochentwickelte Printmedienkultur gebunden, welche einerseits eine interne Öffentlichkeit herzustellen vermag, andererseits aber eine weitgehende informationelle Schließung der Arbeitermilieus nach außen gestattete. Die *Arbeiter-Zeitung*, der *Vorwärts*, die *Rote Fahne*, die *Volksstimme* etc. fungierten in diesem Sinne für die sozialistischen Strömungen[346].

Perspektive *Oskar Negt/Ernst-Theodor Mohl 1986:* Marx und Engels – der unaufgehobene Widerspruch von Theorie und Praxis. In: Pipers Handbuch der politischen Ideen, Bd. 4, hrsg. v. Iring Fetscher und Herfried Münkler, München/Zürich: Piper (S. 449 ff.), darin auch der Beitrag von *Otto Kallscheuer:* Marxismus und Sozialismus bis zum Ersten Weltkrieg, S. 515–588.

344 *Wolfgang Schieder 1984:* Sozialismus, a. a. O., S. 959 f.

345 *Johannes Berger 1998:* Was behauptet die Marxsche Klassentheorie – und was ist davon haltbar? In: Hans-Joachim Giegel (Hrsg.), Konflikt in modernen Gesellschaften. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 29–60. Vgl. *Lothar Gall 1995:* Vom Stand zur Klasse? Zu Entstehung und Struktur der modernen Gesellschaft. In: Historische Zeitschrift 261: 1–21.

346 *Jörg Requate 1995:* Journalismus als Beruf, a. a. O., S. 321 ff. zur sozialdemokratischen Presse: Im Unterschied zu den anderen ideologischen Strömungen bzw. Bewegungen wurde der Journalismus innerhalb der Sozialdemokratie sehr stark eingeschränkt auf die Linien der *Partei* – die meisten Zeitungen/Zeitschriften befanden sich ja im *Eigentum* der Partei.

Die gemäßigte Linke kämpft für mehr Gleichheit und soziale Gerechtigkeit in der Gesellschaft[347]. Ihr Projekt ist die Inklusion („Emanzipation") der Arbeiterklasse in die „Bürgergesellschaft" (z. B. Kampf ums Wahlrecht bzw. „sociale Demokratie") sowie der Auf- und Ausbau des Sozialstaates[348]. Während bis zum Ende der Zwischenkriegszeit die Existenz von Armut augenfällig festzustellen war, verliert sich die Armut in der Wohlstandsgesellschaft der Nachkriegszeit in den „Poren der Gesellschaft", d. h., sie existiert unzweifelhaft weiter, aber man braucht Statistiken, um sie öffentlich festzustellen, diskutieren und politisieren zu können. „Und nicht zuletzt brechen sich die Schematisierungen der Klassengesellschaft an der Öffnung der Kommunikation für hochindividualisierte Erwartungen, Ansprüche, Identitätsprojektionen."[349]

Die radikale Linke entsteht als Folge der katastrophalen Erfahrungen des Ersten Weltkrieges und auf dem Hintergrund des Erfolges der Revolution in Rußland. Sie lehnt alle Kompromisse mit dem kapitalistischen System entschieden ab, ist auf „Revolution" verpflichtet und im Grunde genommen strikt antidemokratisch. Die Kommunisten wären wohl eine kleine unbedeutende Sekte geblieben, hätten sie sich nicht als Teil einer Weltkirche verstehen können mit dem Hauptquartier in Moskau[350]. Dieser Sachverhalt verweist auf ein Phänomen, das wir bislang nur gestreift haben, nämlich auf die Entstehung einer Weltöffentlichkeit. Diese Weltöffentlichkeit wird im 20. Jahrhundert vom Gegensatz Kapitalismus versus Kommunismus beherrscht – das „kurze" 20. Jahrhundert von 1914 bis 1989 sei, so Hobsbawm, ideologisch das „Zeitalter der Extreme". Am Ende des 20. Jahrhunderts bricht auch diese Un-

---

347 *Norbert Leser 1981:* Sozialismus, Marxismus und Anarchismus. Berührungspunkte und Unterscheidungsmerkmale dreier historischer Bewegungen und systematischer Denkrichtungen. In: Anton Pelinka (Hrsg.), Ideologien im Bezugsfeld von Geschichte und Gesellschaft. Innsbruck: Inn-Verlag, S. 161–172.

348 Siehe die Programme des „sozialistischen Lagers" in Österreich in *Klaus Berchtold 1967:* Österreichische Parteiprogramme 1868–1966. Wien: Verlag für Geschichte und Politik, S. 109 ff. Die Programme enthalten auch zahlreiche Forderungen, die bereits der Liberalismus erhoben hatte, z. B. volle Pressefreiheit, Vereins- und Koalitionsfreiheit, Trennung von Kirche und Staat bzw. die Erklärung, „Religion solle Privatsache" sein usw., zentral aber geht es um „die Befreiung der Arbeiterklasse aus der Knechtschaft in jeder Form", um die „Abschaffung aller Klassenherrschaft", wie es z. B. im „Eisenacher Programm der Sozialdemokratischen Arbeiterpartei" (1869) hieß. Siehe jetzt auch *Albrecht K. Konecny 1993 (Hrsg.):* Modelle für die Zukunft. Die österreichische Sozialdemokratie und ihre Programme. Wien: Löcker Verlag, ab dem „Hainfelder Programm", mit historischen Hintergrundanalysen von *Wolfgang Neugebauer*. Trotz unserer Hinweise auf „Parteiprogramme" darf man nicht vergessen, daß diese nur einen groben Indikator für die „ideologischen Strömungen" in der politischen Öffentlichkeit darstellen. Auf diese Differenz kommen wir im nächsten Kapitel zurück.

349 *Niklas Luhmann 1997:* Die Gesellschaft der Gesellschaft, a. a. O., S. 1059.

350 *Eric Hobsbawm 1995:* Das Zeitalter der Extreme. München/Wien: Carl Hanser Verlag, S. 100.

terscheidung zusammen, und zwar nicht ohne Mithilfe der neuen Kommunikationstechnologien[351].

Die gemäßigte Linke der Sozialdemokratie hat die Katastrophen des „kurzen" 20. Jahrhunderts fast überall relativ gut überstanden, aber sie verliert ihre traditionelle sozialstrukturelle Basis[352]. Nicht nur daß die Berufsgruppe der „Arbeiter" zahlenmäßig stark schrumpft, die Arbeiter sehen dasselbe Fernsehen wie die Bürgerlichen und die Bauern auch. Der Aufstieg des Fernsehens zum Leitmedium löste alle sozialmoralischen Milieus auf, sofern sie noch existierten, und es war wahrscheinlich auch ein Effekt des Fernsehens, daß man als „einfacher Genosse" die *Arbeiter-Zeitung* nicht mehr brauchte. Die Frage ist aber, ob das Fernsehen den politisch-ideologischen Code noch in derselben Weise transportiert, wie das die *Arbeiter-Zeitung* getan hatte?

Eine radikale Linke gab es nochmals für wenige Jahre in der sog. 1968er Bewegung, als man wieder Marx, Engels oder Mao zitierte. Die Radikalität wich jedoch alsbald der Ernüchterung. Ob die radikale Linke *parteipolitisch* besetzt ist oder nicht, spielt in den Parteiensystemen der westlichen Länder derzeit eine eher untergeordnete Rolle – sieht man vom Sonderfall der deutschen PDS ab, über deren Zukunft man heute noch nicht viel sagen kann. Viel wichtiger erscheint dagegen die Linke, die in den 1970er Jahren im Zusammenhang mit den „sozialen Bewegungen" entstand. Es ist die Linke der sog. „postmaterialistischen Werte"[353], d. h. des Umweltschutzes, der Selbstverwirklichung, der Freiheit der Lebensstile, der multikultu-

---

351 *Peter Ludes 1991:* Die Rolle des Fernsehens bei der revolutionären Wende in der DDR. In: Publizistik 36: 201–216. *Martin van Creveld 1999:* Aufstieg und Untergang des Staates. München: Gerling Akad.-Verl., S. 432: „Allein in Ostdeutschland sahen 15 von 18 Millionen Menschen regelmäßig westdeutsches Fernsehen", andere Medien kamen hinzu, so z. B. Radio Freies Europa, Voice of America, BBC und die Deutsche Welle, so daß sie 1989 in Osteuropa fast 100 Millionen Hörer gehabt haben, so Creveld, und Gorbatschow habe später anerkannt, daß die Medien die UdSSR in Richtung *glasnost* und *perestrojka* gedrängt hätten.

352 *Thomas Meyer 1998:* Die Transformation der Sozialdemokratie. Eine Partei auf dem Weg ins 21. Jahrhundert. Bonn: Dietz. Für die enorme Verunsicherung nach den Ereignissen 1989, die den Zusammenbruch des real existierenden Sozialismus einleiteten, also dazu zwangen, die „Linke ohne Sozialismus" zu denken, siehe die Beiträge in *Wolfgang Kowalsky/Wolfgang Schroeder 1993 (Hrsg.):* Linke, was nun? Berlin: Rotbuch Verlag.

353 *Ronald Inglehart 1984:* The Changing Structure of Political Cleavages in Western Society. In: Russell J. Dalton/Scott C. Flanagan/Paul Allen Beck (Hrsg.), Electoral Change in Advanced Industrial Democracies: Realignment or Dealignment? Princeton; NJ: Princeton Univ. Press, S. 25–69; *Ronald Inglehart 1990:* Values, Ideology, and Cognitive Mobilization in New Social Movements. In: Russell J. Dalton/Manfred Küchler (Hrsg.), Challenging the Political Order. New York: Oxford Univ. Press, S. 43–66; *Ronald Inglehart 1990:* Culture Shift in Advanced Industrial Society. Princeton, NJ: Princeton Univ. Press; *Helmut Klages 1993:* Traditionsbruch als Herausforderung. – Perspektiven der Wertewandelsgesellschaft. Frankfurt/New York: Campus; *Hans-Georg Betz 1993:* Krise oder Wandel? Zur Zukunft der Politik in der postindustriellen Moderne. In: APuZ,

rellen Gesellschaft, der Solidarität mit den Ländern der Dritten Welt etc. Diese Linke blickt z. T. weit in die Zukunft (man denke an die Zeiträume, welche durch die Folgen der Atomindustrie bedingt sind), ist dann vergleichsweise radikal, aber sie hat *keine Utopien* im engeren Sinne[354], weist z. T. einen pragmatischen Gegenwartsbezug auf und versteht sich als *alternative* Linke zur Sozialdemokratie. Der Dauerkonflikt zwischen den „Fundis" und „Realos" in den grün-alternativen Parteien reflektiert diesen Sachverhalt.

Die ideologische Strömung der „postmaterialistische Linken" interpretieren wir als ein Produkt der Telekommunikationsmedien. Die sozialen Bewegungen leben ja geradezu von der Aufmerksamkeit der Medien, insbesondere des Fernsehens – man denke an die spektakulären Aktionen von Green Peace oder an die Medienaufmerksamkeit für die Protestaktionen gegen die Atommülltransporte in Deutschland etc. Schon die Protestmärsche, die Auseinandersetzungen mit der Polizei bis hin zu Straßenschlachten, die Besetzungen, Sit-ins u. dgl. während des Jahres 1968 wären ohne die Live-Sendungen bzw. die Präsenz und Berichte des Fernsehens weitgehend bedeutungslos geblieben, somit ist die sog. Alternativkultur eine Medienkultur des Massenpublikums, wo sie als *Differenz* zur Mainstreamkultur des Status quo registriert und beobachtet werden konnte.

Die alternative Linke ist die ideologische Strömung der zahlreichen „Minoritäten", die sich nach Joshua Meyrowitz überhaupt erst als solche identifizieren konnten, als das Fernsehen die

---

B 11/93: 3–13; sowie die Debatte im PVS-Forum von *Wilhelm Bürklin/Markus Klein/Achim Ruß 1994:* Dimensionen des Wertewandels: Eine empirische Längsschnittanalyse zur Dimensionalität und der Wandlungsdynamik gesellschaftlicher Wertorientierungen. In: PVS 35: 579–606; *Ronald Inglehart/Hans-Dieter Klingemann 1996:* Dimensionen des Wertewandels. Theoretische und methodische Reflexionen anläßlich einer neuerlichen Kritik. In: PVS 37: 319–340, und *Wilhelm Bürklin/Markus Klein/Achim Ruß 1996:* Postmaterieller oder anthropozentrischer Wertewandel? Eine Erwiderung auf Ronald Inglehart und Hans-Dieter Klingemann. In: PVS 37: 517–536; aus unserer Perspektive ist an dieser Kontroverse interessant, wie es den Autoren gelingt, jeden Bezug zu den „politischen Ideologien" zu vermeiden. Siehe auch die Beiträge von *Markus Klein 1995:* Wieviel Platz bleibt im Prokrustesbett? Wertewandel in der Bundesrepublik Deutschland zwischen 1973 und 1992 gemessen anhand des Inglehart-Index. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 47: 207–230; *Erich H. Witte 1996:* Alternative Interpretationen zum Inglehart-Index. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 48: 534–541; *Wolfgang Jagodzinski/Steffen Kühnel 1997:* Werte und Ideologien im Parteienwettbewerb. In: Oscar W. Gabriel/Oskar Niedermayer/Richard Stöss (Hrsg.), Parteiendemokratie in Deutschland. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 209–232.

354 *Richard Saage 1990:* Das Ende der politischen Utopie? Frankfurt am Main: Suhrkamp, insbes. S. 13–25. Vgl. jedoch *Oskar Negt 1998:* Sozialismus: Eine Jahrhundertidee im Verruf. In: Michael Buckmiller/Joachim Perels (Hrsg.), Opposition als Triebkraft der Demokratie. Hannover: Offizin, S. 359–374, und *Wolf-Dieter Narr/Roland Roth 1995:* Wider die verhängnisvolle neue Bescheidenheit: Kapitalismus ohne Alternative. Am „Ende der Utopie" gilt: Demokratie und Sozialismus. In: PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft 25: 431–455.

große Allgemeinheit des Durchschnittspublikums hergestellt hatte. Dieses Paradoxon des „großen Publikums" haben wir schon herausgearbeitet und brauchen hier nur die ideologische Integration der sozialen Bewegungen auf der linken Seite des Code zu registrieren. Diese Gruppierungen dürften von den neueren Entwicklungen zum Internet enorm profitieren: Das Internet ist ja *das* für die Netzwerkstruktur als Organisationsform *angemessene* Medium schlechthin[355]. Die Aktivisten sind überdurchschnittlich gebildet, arbeiten überwiegend im Dienstleistungssektor bzw. unmittelbar in der „information economy" und haben daher keine „Anschlußprobleme" im technischen Sinn an die IuK. Das Internet wird in Zukunft das zentrale Medium der *single issue movements* zur Herstellung von – vor allem *internen* – Öffentlichkeiten werden. Die problematische Seite dieser Entwicklung ist allerdings ebenfalls bereits erkennbar: Der Zerfall der politischen Öffentlichkeit in eine Unzahl segmentierter Öffentlichkeiten schreitet scheinbar unaufhaltsam voran. Wer sich für „Politik" interessiert, interessiert sich in Wahrheit nur für den Umweltschutz, oder nur für den Tierschutz (sehr ausgeprägt in Großbritannien, bei uns etwa die „Vier Pfoten"), den Konsumentenschutz, für die Gleichstellung der Frau oder überhaupt „nur" für die Abtreibungsfrage (in den USA: „pro choice" vs. „pro life"), nur für die rechtliche Gleichstellung von Homosexuellen und Lesben, nur für Menschenrechtsverletzungen (Amnesty International), in den USA z. B. nur für die Civil Rights (Gleichstellung von Afroamerikanern, Hispanics, Natives) etc. Die Inklusion ins politische System läuft dann nur mehr über hochsegmentierte „Publics". Der Einsatz für die Beseitigung von wahrgenommenen *Ungleichheiten* kennzeichnet sie als linke Strömung, ihre Selbstbeobachtung als *Einheit* wäre jedoch nur von der „großen" politischen Öffentlichkeit her möglich. Daß es diese Öffentlichkeit noch gibt, und zwar auch in den USA, beweist die Fremdbeobachtung der Issue-publics als linke ideologische Strömung durch den politischen Gegner – den Konservativismus.

3. Der Konservativismus

Konservativ bezeichnet die „rechte Seite" des Schemas oder Codes; entsprechend unserer Theorie der den Ideologien zugrundeliegenden Zeitperspektive blickt der Konservative von der Vergangenheit auf die Gegenwart bzw. betont die Gegenwart der Vergangenheit. Vielleicht hat Karl Mannheim als erster erkannt: „In dieser ‚Richtungsverschiedenheit' des ergänzenden Erlebnisses ist bereits eine weitere radikale Verschiedenheit des konservativen und progressiven Erlebens enthalten, nämlich die Verschiedenheit des *Zeiterlebnisses*. Wenn man die Differenz des Zeiterlebens schematisch fassen wollte, so könnte man sagen: Der Progressive

---

355 Vgl. die Beiträge im Sammelband von *Claus Leggewie/Christa Maar 1998 (Hrsg.)*: Internet & Politik. Von der Zuschauer- zur Beteiligungsdemokratie? Köln: Bollmann.

erlebt die jeweilige Gegenwart als den Anfang der Zukunft, während der Konservative die Gegenwart als die letzte Etappe der Vergangenheit erlebt."[356]

Auch wenn der Konservatismus oder Konservativismus (wir verwenden vorzugsweise den letzten Terminus) historische „Kontinuität" und die Wertschätzung von „Tradition" hervorkehrt, so ist er doch bei weitem nicht gleichzusetzen mit „Traditionalismus". „Traditionalismus" könnte man definieren als den grundsätzlichen Widerstand aller sozialen Systeme gegen Veränderung, also das Wohlbefinden/Wohlfühlen in den eingespielten Lebenszyklen des Alltags und die daraus resultierende Auffassung, daß das Bekannte, Sichere, dem Unbekannten – wenngleich möglicherweise Besseren – vorzuziehen sei. Michael Oakshott[357] sah allerdings genau hierin das Charakteristische für „Being Conservative" und bestritt, daß es darüber hinaus noch so etwas wie eine „konservative Ideologie" gäbe. Viele britische Konservative denken offenbar heute noch so[358].

Wir bezweifeln die Angemessenheit einer solchen Gleichsetzung von „Traditionalismus" und Konservativismus im Sinne des *unreflektierten* Festhaltens am Hergebrachten, denn das wäre ja geradezu das Definitionsmerkmal für *vormoderne* (eben „traditionale") Gesellschaften, als es noch wenig Handlungsspielräume, strenge Sitten und harte Sanktionen für Abweichungen gab. Die Moderne hat die Chance für einen gemütlichen *unreflektierten* Traditionalismus[359] gründlich zerstört; es gibt nur noch Alternativen, zwischen denen gewählt werden *muß*, also keine Alternative zu den Alternativen! Schließlich sei darauf hingewiesen, daß der Titel der ersten Ausformulierung der konservativen Position mit „Reflections" (Edmund Burke) beginnt[360].

Der Konservativismus der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts ist die mächtigste ideologische Strömung, die sich in *bewußtem* Gegensatz sieht zum Rationalismus der Aufklärung, zu

---

356 *Karl Mannheim 1984:* Konservatismus. – Ein Beitrag zur Soziologie des Wissens. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 121.

357 *Michael Oakshott 1991:* On Being Conservative. In: Ders., Rationalism in Politics and Other Essays. Indianapolis: Liberty Press, S. 407–437.

358 *Lincoln Allison 1988:* The Nature of Conservative Thought. In: History of Political Thought IX: 379–383; *Andrew Vincent 1994:* British Conservatism and the Problem of Ideology. In: Political Studies XLII: 204–227. Vgl. *Anna Gambles 1998:* Rethinking the Politics of Protection: Conservatism and the Corn Laws, 1830–52. In: English Historical Review: 928–952. „Taken together, the political caclysms of 1846, 1906 and 1997 confirm the British Conservative Party as an ideologically-driven phenomenon. Historically, however, Conservatism's academics and practitioners have often rejected the term ‚ideological', preferring to don the speciously neutral mantle of the ‚natural party of government'" (S. 928), und verweist auf die „anti-ideological idea of Conservatism" bei *L. Allison 1984:* Right Principles: A Conservative Philosophy of Politics. Oxford.

359 *Edward Shils 1981:* Tradition. Chicago: Chicago Univ. Press.

360 Zur Propagierung konservativer politischer Ideen in England siehe *Mark Philp 1995:* Vulgar Conservatism, 1792–3. In: English Historical Review: 42–69.

den „Ideen von 1789", zur linken Fortschrittsideologie sowie zu den mehr oder weniger radikalen Forderungen nach Reformen[361]. Insofern ist der Konservativismus eine Reaktion auf Reflexionstheorien der Modernisierung und als solche selbst ein Phänomen der Moderne. Dabei ist es bis heute geblieben[362]. Daß so manche Konservative einfach nicht glauben *wollten*, ihre Weltsicht sei eine Ideologie wie die anderen Ideologien auch, steht auf einem Blatt. „Konservativ", „Konservativer" usw. bürgerten sich als Wortprägungen erst in den 1830er Jahren ein[363], wurden aber lange Zeit von den Konservativen zur Selbstbezeichnung abgelehnt, weil das nach „Ideologie" roch. „Ideologisch" dachten eben immer nur die anderen.

---

361 *Fritz Valjavec 1974:* Die Entstehung des europäischen Konservativismus. In: Hans-Gerd Schumann (Hrsg.), Konservativismus. Köln: Kiepenheuer & Witsch, S. 138–155. Vgl. *Klemens von Klemperer 1969:* Konservativismus. In: Sowjetsystem und demokratische Gesellschaft, Bd. III, Sp. 847–858; *Kurt Lenk 1980:* Über Konservativismus. In: APuz B 1: 1–18.

362 Anders die Auffassung von *Panajotis Kondylis 1986:* Konservativismus. – Geschichtlicher Gehalt und Untergang. Stuttgart: Klett Verlag, S. 22 f., Konservatismus sei eine durch spezifische Merkmale gekennzeichnete Einheit in der Geschichte der Politik und des Geistes, genauso wie wir heute von „Reformation" oder „Aufklärung" sprechen, deren Ziel sei die „Aufrechterhaltung der societas civilis" gewesen „und der Herrschaftsstellung ihrer Oberschichten", also des Adels als soziologischem Substrat des Konservativismus, und deswegen mußte das Ende des Konservativismus mit dem Ende des Adels zusammenfallen. Was sich heute als Konservativismus verstehe, beruhe vielmehr auf einer Spaltung des Liberalismus (S. 31). – Ob sich Kondylis mit seinem restriktiven Konservativismusbegriff wird durchsetzen können, darf man bezweifeln, siehe jedoch *Stefan Breuer 1998:* Der Staat. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt, S. 202.

363 *Rudolf Vierhaus 1982:* Konservatismus. In: Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 3: 531–565, insbes. 538 f., entscheidenden Einfluß hatte offenbar Chateaubriands Wochenzeitschrift „Le Conservateur" (1818–1820), ein Organ der Royalisten und, so Vierhaus, kennzeichnend für den politischen Konservatismus – eine Gegengründung zur liberalen Zeitschrift „Minerve Francaise"; in England wird Anfang der 1830er Jahre die alte Tory Party als „Conservative Party" bezeichnet, und zwar in den Auseinandersetzungen um die Wahlrechtsreform, wo dann „conservative principles" an politischem Profil gewinnen, und Robert Peel hält es 1833 für die wichtigste Aufgabe der „conservative party" „to resist Radicalism, to prevent those further encroachments of democratic influence which will be attempted"; in Deutschland wird zur selben Zeit im „Berliner Politischen Wochenblatt", „dem führenden Organ der preußischen Konservativen im Vormärz" (Vierhaus, S. 542), erstmals eine „konservative Partei" identifiziert; der Brockhaus stellt 1832 fest, daß in diesen Tagen von einer „Partei der Bewegung" und einer „Partei der Reaction" gesprochen werde; in der Einleitung zum ersten Band des von Rotteck und Welcker herausgegebenen „Staatslexikon" werden 1834 die beiden *Hauptströmungen des Liberalismus und Servilismus* unterschieden; 1835 publiziert Karl Heinrich Hermes eine Schrift mit dem Titel „Die Liberalen und die Conservativen" und spricht explizit von einer „conservativen Partei" usw.; man sieht, wie sich der politisch-ideologisch Code trotz Zensur langsam profiliert und die politische Kommunikation zu strukturieren beginnt. Politische Parteien gab es zu dieser Zeit natürlich noch keine, aber sie können in den 1860er Jahren an diese Entwicklungen direkt anschließen.

Ideologien zeichnen – so Clifford Geertz – Landkarten für gesellschaftliche Konflikte. Einen der wichtigsten Konflikte sahen die Altkonservativen im unverblühmten Angriff der Französischen Revolution auf Religion und Kirche. Hier ging es nicht mehr – wie im früheren Religionskonflikt – um die Frage des wahren Glaubens, sondern um die Religion als solche. Die Revolutionäre zelebrierten einen – der konservativen Meinung nach – abscheulichen Zivilkult, enteigneten die Kirche, Napoleon hob die Kirchenfürstentümer auf, trieb das Werk der Säkularisierung außerhalb der Grenzen Frankreichs voran, in erster Linie in den katholischen Regionen, wie z. B. in Bayern, wo der Kirche mehr als die Hälfte des Grund und Bodens gehört hatte etc. Die Progressiven *forderten* die strikte Trennung von Staat und Kirche, erklärten Religion zur individuellen Privatsache.

Der Konservativismus erblickt im Modernisierungsprozeß einen direkten Angriff auf die Religion sowie auf die durch Religion gestützte Moral[364]: Ohne religiös begründete Gebote und Verbote, ohne die Vorstellung von Sünde und göttlichen Sanktionen usw. fehle der Moral die notwendige normative Kraft und damit stehe *gesellschaftliche Ordnung* als solche in Frage[365]. Der Konservativismus war von Anfang an eine Ordnungsideologie mit starken religiösen Bezügen, und auch heute noch empfindet ein Konservativer eine libertäre Moral, eine „Politik der Lebensstile", als einen persönlichen Affront; der Konservative verurteilt eine freizügige Sexualmoral und bekämpft auch heute noch Sexualität außerhalb der Ehe, lehnt die Homosexualität ab, ist im Prinzip gegen die Legalisierung der Abtreibung und teilweise sogar gegen die Zulässigkeit der Verwendung von Verhütungsmitteln[366]. Wie keine andere Ideologie steht der Konservativismus für eine Politik der Erhaltung und Förderung der *Familie*[367].

---

364 *Stephen Holmes 1995:* Die Anatomie des Antiliberalismus. Hamburg: Rotbuch Verlag.

365 So auch die protestantischen Konservativen, vgl. *Friedrich Wilhelm Graf 1993:* Die Spaltung des Protestantismus. Zum Verhältnis von evangelischer Kirche, Staat und „Gesellschaft" im frühen 19. Jahrhundert. In: Wolfgang Schieder (Hrsg.), Religion und Gesellschaft im 19. Jahrhundert. Stuttgart: Klett-Cotta, S. 157–180; die „Politisierung der Rationalismuskritik" wird getragen von der 1827 gegründeten „Evangelischen Kirchenzeitung" des Berliner Alttestamentlers Ernst Wilhelm Hengstenberg; die Grundposition des Blattes: „Rationalismus und Liberalismus führten zwangsläufig zur Revolution, weil sie politische Ordnung auf menschliche Autonomie und Selbstsucht zu basieren suchten und in sündhaftem Wahn des Prinzip der Auflösung aller Verbindlichkeiten, die verabsolutierte Freiheit eines atomistischen Einzelnen, zum Garanten neuer konstitutioneller Ordnung zu machen verlangten" (S. 172) usw.

366 Dies gilt besonders für die „Konservativen" in den Kirchen, vgl. *Wolfgang Beinert 1991:* Der „Katholische" Fundamentalismus und die Freiheitsbotschaft der Kirche. In: Ders. (Hrsg.), „Katholischer" Fundamentalismus. Häretische Gruppen in der Kirche? Regensburg: Verlag Friedrich Pustet, S. 52–89; *Stephan H. Pfürtner 1991:* Fundamentalismus. Die Flucht ins Radikale. Freiburg/Basel/Wien: Herder, insbes. S. 145 ff. Für die „religiöse Rechte" in den USA siehe *Claus Leggewie 1997:* America first? Der Fall einer konservativen Revolution. Frankfurt am Main: Fischer, S. 205 ff.

367 Siehe den ausgezeichneten Beitrag von *Hartmann Tyrell 1993:* Katholizismus und Familie – Institutionalisierung und Deinstitutionalisierung. In: Jörg Bergmann/Alois Hahn/Thomas Luck-

Der Altkonservativismus lehnte die Naturrechtslehre entschieden ab und hielt von der Proklamation der Menschenrechte ebensowenig wie vom Wert einer geschriebenen Verfassung; so schon explizit Edmund Burke in seinen „Reflections". Die Hauptkomponenten des Burkeschen Konservativismus lassen sich, so Huntington[368], folgendermaßen zusammenfassen:

1. Der Mensch braucht grundsätzlich Religion, und Religion sei die Grundlage der bürgerlichen Gesellschaft; ohne Religion gebe es keine verpflichtende Moral.
2. Die Gesellschaft ist das Produkt eines allmählichen, organischen, geschichtlichen Wachstums. Bestehende Institutionen verkörpern die Weisheit vieler Generationen, die es zu schätzen gilt, weil sie den „Test der Zeit" bestanden haben. Trotzdem sind um der Erhaltung des Staates willen immer wieder Reformen notwendig, die aber nur vorsichtig angegangen werden dürfen, damit man Fehler korrigieren kann.
3. Klugheit, Erfahrung und Gewohnheit sind bessere Wegweiser in der Politik als Vernunft, abstrakte Prinzipien, „politische Metaphysik"; Wahrheit findet man nicht in universalen Lehrsätzen, sondern in konkreten Erfahrungen.
4. Die Gemeinschaft steht über dem einzelnen. Die Rechte der Menschen leiten sich aus den Pflichten her. Das Althergebrachte ist in der Regel der solideste Rechtstitel.
5. Außer im letztlich moralischen Sinn sind die Menschen ungleich. Differenzierungen

---

mann (Hrsg.), Religion und Kultur. Opladen: Westdeutscher Verlag (= Sonderheft 33 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie), S. 126–149, zur Auflösung der Semantik des „ganzen Hauses", zum Widerstand der Kirche gegen den liberalen Gedanken der „Ehe als Vertrag" oder auch der romantischen Vorstellung einer bloßen „Liebesehe"; statt dessen forciert die Kirche die „Heiligkeit" der Ehe- und Familienbande, den vorrechtlichen, sakralen Charakter der Ehe und damit die Unauflösbarkeitsdoktrin: Ehe und Familie seien die Grundlage der ganzen menschlichen Gesellschaft, die heilige Keimzelle des Volkslebens, propagiert wird ein „christliches Familienleben" mit der Heiligen Familie als Vorbild usw., gleichzeitig werden Abweichungen stärker diskriminiert („Wilde Ehe", „ledige Mutterschaft", Scheidung), das Sexualleben in viel stärkerem Maße der „Ohrenbeichte" unterworfen, also reglementiert und kontrolliert, insbesondere für Frauen (Loslösung der Sexualität von der Ehe sei Unzucht, betont wird: Keuschheit); siehe dazu auch *Dieter Schwab 1975:* Familie. In: Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 2: 253–301, insbes. S. 287 ff. – „Die Gesellschaft ruht auf drei Grundpfeilern: Familie, Beruf, Siedlung. Ihr stärkster ist die Familie. Christliches Eherecht gibt ihr den Schutz, christliche Kindererziehung den Inhalt, Eigentum und Familienlohn die wirtschaftliche Möglichkeit", hieß es z. B. im „Linzer Programm" der Christlichsozialen 1923, siehe *Klaus Berchtold 1967:* Österreichische Parteiprogramme 1868–1966. Wien: Verlag für Geschichte und Politik, hier S. 372; „Familie" als gesellschaftlicher „Grundwert" fehlt wohl in keinem konservativen bzw. christdemokratischen Parteiprogramm.

368 *Samuel Huntington 1974:* Konservatismus als Ideologie. In: Hans-Gerd Schumann (Hrsg.), Konservativismus, a. a. O., S. 89–111, hier insbes. S. 91; siehe jedoch auch *Hannes Wimmer 1996:* Evolution der Politik. Wien: WUV-Universitätsverlag, S. 62–76.

in Klassen, Rangordnungen und Gruppen sind unausweichliche Merkmale der bürgerlichen Gesellschaft;

6. Die Vermutung spricht immer zugunsten der bestehenden Regierungsweise und gegen nichterprobte Vorhaben (Experimente). Radikale Veränderungen, die bestehendes Übel zu beseitigen trachten, enden gewöhnlich in noch größeren Mißständen, erzielen also genau den gegenteiligen Effekt[369].

Die konservative Rechtstheorie entwickelt im Rahmen der Lehre von der „Gesellschaft als Organismus"[370] die sog. organische Rechtslehre (v. Savigny), die im Kern behauptet: Das Recht lasse sich nicht auf „mechanischem" Wege von außen imponieren, sondern erwachse auf organische Weise aus dem Volksleben; es sei eine Emanation des „Volksgeistes". Der Altkonservativismus war bestrebt, die fortschreitende Positivierung des Rechts zu bremsen bzw. umgekehrt, den historisch gewachsenen Rechtspartikularismus zu schützen. Deshalb blieb er auch gegenüber der Entwicklung zur modernen Bürokratie äußerst skeptisch: Sie sei eben ein „Mechanismus", der mit Hilfe von abstrakten Schematismen alles Individuelle über ein und denselben Kamm schere. Diese Skepsis gegenüber einer starken bürokratischen Zentralgewalt des Staates ist dem Konservativismus bis heute eigentümlich geblieben: Der Konservative will die politischen Aufgaben so weit als möglich auf der lokalen Ebene erledigt sehen; dafür steht heute das Prinzip der „Subsidiarität". Trotzdem will er den „starken Staat" als Ordnungmacht gegen Anarchie, „innere Feinde", Kriminalität usw., und natürlich gegen „äußere Feinde", daher ist der Konservativismus eine ideologische Strömung mit starken Sympathien für Militär und Polizei, so z. B. in besonderem Maße in Preußen.

Der Altkonservativismus lehnte die naturrechtlich begründeten Konzepte der individuellen Freiheit und der abstrakten Rechtsgleichheit ab, und forderte ganz im Gegenteil die Anerkennung der historisch gewachsenen Hierarchien. Insofern war er eine Ideologie der Legitimation von Strukturen des Ancien régime[371]: Gottesgnadentum, Legitimismus, Geburtsrecht des Adels (d. h. Privilegien und autokratische Herrschaftsrechte), Partizipation durch Stände, Fernhaltung des Volkes von der Politik, Erhaltung der lokalen Traditionen, gegen die Vermarktung des Grund und Bodens, gegen den „Materialismus des Geldes" durch Handels- und Industriekapitalismus etc.[372] Bis heute hat der Konservativismus einen gewissen „antikapitalistischen" Grundzug bewahrt, typisch dafür waren aber schon im 19. Jahrhundert die So-

369 *Albert O. Hirschman 1991:* The Rhetoric of Reaction. Cambridge, Mass./London: Belknap/Harvard Univ. Press.

370 *Dohrn van Rossum/Ernst-Wolfgang Böckenförde 1978:* Organ, Organismus, Organisation, politischer Körper. In: Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 4, S. 519–622.

371 *Panajotis Kondylis 1984:* Reaktion, Restauration. In: Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 5: 179–230, insbesondere S. 190.

372 *David Eastwood 1989:* Robert Southey and the Intellectual Origins of Romantic Conservatism. In: English Historical Review: 308–331.

zialgesetzgebungen in England unter Disreali[373], in Preußen unter Bismarck und in Österreich unter Taaffe in den 1880er Jahren[374].

Statt dessen fordert der Konservativismus die Erhaltung und Förderung von historisch gewachsenen Formen von *Gemeinschaft*: Die Kirchengemeinde steht hier an erster Stelle, und zwar nicht nur in den katholischen Regionen. „Die *Church of England* konnte früher, was heute gewiß nicht mehr zutrifft, als die Tory-Partei beim Gebet gelten."[375] Für die deutsche Geschichte des 19. Jahrhunderts stellt sich die knifflige die Frage, wie der „politische Katholizismus" nach der Reichseinigung (1871) einzuordnen ist. Der Katholizismus Süddeutschlands befindet sich gegenüber dem protestantischen Norden plötzlich in der Minderheit und fühlt sich bedroht – in der Zeit des sog. „Kulturkampfes" findet er dafür auch genügend Anhaltspunkte, wir haben darauf hingewiesen. Läßt sich *dieser* Konflikt überhaupt auf einer eindimensionalen Links-rechts-Achse eintragen oder muß man – wie die Cleavage-Theorie vorschlägt – mehrere Dimensionen zugrunde legen, z. B. Stadt-Land-Konflikt, industrieller Grundkonflikt zwischen besitzender Kapitalisten- und besitzloser Arbeiterklasse, Religion versus Säkularisierung und eben seit der Reformation auch den innerreligiösen Konflikt zwischen Katholizismus und Potestantismus?

Nach der hier vertretenen Theorie massenmedial vermittelter Ideologisierung gesellschaftlicher Konflikte kann man von *konkurrierenden* Konservativismen ausgehen: Während der deutsche Süden den Katholizismus gemeinschaftsideologisch steigert, verlagert sich im Norden das gemeinschaftsideologische Denken zur „Nation". Beide Ideologien reagieren auf den raschen sozialen Wandel im Zuge der „Doppelrevolution": Industrialisierung und Errichtung eines Nationalstaates durch zwei Kriege[376]. Das konservative Denken übernimmt aus der Romantik den naturalistisch gedachten Volksbegriff[377], verknüpft ihn mit Inhalten wie Heimat, Sitte, Glaube der Väter, Sprache, Dichtung, das Lied- und Sagengut des „deutschen Volkes", der „deutschen Stämme" usw., d. h., es ist der „nationale Gedanke", der in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts im deutschen Konservativismus enorm gesteigert und schließlich nach rechts radikalisierbar wird[378]; ob man aber für die spätere Entwicklung von einer „konserva-

---

373 *Duncan Watts 1994:* Tories, Conservatives and Unionists, 1815–1914. London: Hodder & Stoughton, S. 80–112.

374 *Emmerich Talos 1981:* Staatliche Sozialpolitik in Österreich. Rekonstruktion und Analyse. Wien: Verlag für Gesellschaftskritik; *Lothar Machthan 1994 (Hrsg.):* Bismarcks Sozialstaat. Beiträge zur Geschichte der Sozialpolitik und zur sozialpolitischen Geschichtsschreibung. Frankfurt/New York: Campus.

375 *Ted Hondrich 1994:* Das Elend des Konservativismus, a. a. O., S. 260.

376 *Hans-Ulrich Wehler 1995:* Deutsche Gesellschaftsgeschichte, Bd. 3., München: Beck.

377 *Reinhart Koselleck et al. 1992:* Volk, Nation, Nationalismus, Masse. In: Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 7: 141–432, insbes. S. 371 ff.

378 Zur zweiten „inneren" Reichsgründung um 1878 gehörte nicht unwesentlich die „erfolgreiche Okkupation des Nationalismus" durch die Konservativen, der daran anschließende neue Radi-

tiven Revolution"[379] sprechen kann, ist strittig – widerspricht eigentlich dem Begriff „Konservativismus", den wir als *gemäßigte Rechte* definieren.

Wie die anderen politischen Ideologien brauchte auch der Konservativismus Publizität, um die Kommunikation der Öffentlichkeit strukturieren zu können. Der Altkonservativismus hat in der *Kreuzzeitung* (Berlin) sein wichtigstes Publikationsorgan, gerät aber mit einer Auflage von rd. 4.000 Exemplaren gegenüber den „nationalliberalen" Blättern weit ins Hintertreffen; so erreicht z. B. die *National Zeitung* (Berlin) etwa das Dreifache an Auflage[380]. So manche „Regierungsblätter" wie die *Hannoversche Zeitung* oder die *Leipziger Zeitung* „schmiegen" sich nach der Schockwirkung der Ereignisse von 1848 an die konservativen Linien an[381]. Der politische Katholizismus wird getragen von Blättern wie der *Münchner Volksbote*, die *Kölnische Volkszeitung* oder das *Mainzer Journal*. Am wichtigsten bleiben aber die vielen partikularen Öffentlichkeiten der Kirchengemeinden: An Wahltagen werden die bayrischen Bauern von der Kanzel aus zur Wahl des *Zentrums* aufgerufen. Der politische Katholizismus ist die süddeutsche Variante des Konservativismus und bleibt als solcher daher auch weitgehend resistent gegen Radikalismen von rechts, so z. B. gegen Hitlers Nationalsozialismus[382].

---

kalnationalismus „verschob nicht nur das massenwirksame Leitbild ‚Nation' ins Konservative, er veränderte auch den Konservativismus", so *Dieter Langewiesche 1992:* Reich, Nation und Staat in der jüngeren deutschen Geschichte. In: Historische Zeitschrift 254: 341–381, zit. S. 372 f. Zur stärkeren Offenheit des Protestantismus für die „Nation" im Vergleich zum Katholizismus siehe die vorzügliche Vergleichsstudie von *Werner K. Blessing 1991:* Gottesdienst als Säkularisierung? Zu Krieg, Nation und Politik im bayrischen Protestantismus des 19. Jahrhunderts. In: Wolfgang Schieder (Hrsg.), Religion und Gesellschaft im 19. Jahrhundert. Stuttgart: Klett-Cotta, S. 216–253, insbes. zur Einbeziehung der Kriegerdenkmäler, Gedenkfeiern an die Gefallenen, der Sedan-Feiern usw. in die kultische Praxis.

379 *Armin Mohler 1989:* Die Konservative Revolution in Deutschland 1918–1932. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft. Dritte, um einen Ergänzungsband erweiterte Auflage; es handelt sich um diverse intellektuelle Zirkel, die den Liberalismus, Sozialismus und Nationalsozialismus ablehnen und dazwischen einen „dritten Weg" suchen, insbes. S. 56 f.; *Martin Greiffenhagen 1974:* Das Dilemma des Konservatismus. In: Hans-Gerd Schumann (Hrsg.), Konservativismus, a. a. O., S. 170 f.; siehe zur Kritik am Begriff *Stefan Breuer 1990:* Die „Konservative Revolution" – Kritik eines Mythos. In: PVS 31: 585–607. Zur Parallelisierung der „Neuen Rechten" mit der „Konservativen Revolution" siehe aber *Franz Greß/Hans-Gerd Jaschke/Klaus Schönekäs 1990:* Neue Rechte und Rechtsextremismus in Europa. Bundesrepublik, Frankreich, Großbritannien. Opladen: Westdeutscher Verlag, z. B. zu Frankreich S. 56 ff. zur Ideologie: gepflegte Reflexionen eines grundsätzlichen Unbehagens an der Moderne.

380 Siehe die Beiträge in *Heinz-Dietrich Fischer 1972 (Hrsg.):* Deutsche Zeitungen des 17. bis 20. Jahrhunderts. Pullach bei München: Verlag Dokumentation. Vgl. *Jörg Requate 1995:* Journalismus als Beruf, a. a. O., S. 314 ff. zur konservativen Presse.

381 *Kurt Paupie 1966:* Handbuch der österreichischen Pressegeschichte, Bd. II, a. a. O., S. 36 f.

382 *Karl Rohe 1992:* Wahlen und Wählertraditionen, a. a. O., S. 143 f. Dies galt zunächst auch für den

In Österreich bestehen beide ideologischen Strömungen – politischer Katholizismus und Nationalismen – nebeneinander, d. h., sie sind nicht so trennscharf gesondert wie in Deutschland, werden aber ebenfalls von unterschiedlichen Zeitungen der damaligen „Gesinnungspresse“ getragen: Eindeutig katholisch-konservativ sind die *Wiener Kirchenzeitung* (katholisch-konservativ-antiliberal), der *Österreichische Volksfreund* (katholisch-konservativ) und *Das Vaterland* (konservativ-föderalistisch), die *Reichswehr* vertritt den Altkonservativismus. Eindeutig deutschnational sind die *Deutsche Zeitung* (nationalliberal), die *Ostdeutsche Post* (großdeutsch), *Unverfälschte Deutsche Worte* (deutschnational-radikal), *Alldeutsches Tagblatt* (deutschnational) und die jeweiligen nationalistischen Blätter der Kronländer[383]; die *Reichspost* gehörte (1894–1945) zu den christlich-sozialen Blättern. – Diese Medien haben sicherlich unterschiedliche Bereiche des gesellschaftlichen Lebens für „schutzbedürftig“, bedroht, aber erhaltenswert erachtet, trotzdem lassen sie sich der großen ideologischen Strömung des Konservativismus zuordnen, dessen inhaltliche Variationen ja nicht zuletzt darauf zurückzuführen sind, daß er häufig auf Positionen des politischen Gegners *reagiert*, also sich selbst definiert in Abgrenzung zu Positionen der anderen Seite.

Fragt man nach den zu verteidigenden Werten als den Inhalten konservativen Denkens, so werden vornehmlich folgende Begriffe genannt (wobei wir eine Skala absichtlich beschränken, die man ins Uferlose fortführen könnte): Religion, Autorität, Königtum; Tradition, Sitte, Brauch, Familie, Adel, Boden, Heimat, Volk; Werden, Wachsen, Natur, Geschichte; Sein, Dauer, Organismus, Leben, Ewigkeit. Der Sinn dieser auf den ersten Blick nicht notwendig sinnhaft verbundenen Begriffe erschließt sich nur, wenn man auf das *sinnstiftende Prinzip* blickt, das ihnen gemeinsam und gleichursprünglich zugrunde liegt. Es stellt sich nämlich heraus, daß diese Definitionen sämtlich insofern Negationen sind, als das Angriffsziel des Gegners dem Verteidiger erst zeigt, was er zu verteidigen hat. Der Gegner des Konservativismus ist die *Aufklärung* mit ihrem Prinzip allgemeiner Gesetzmäßigkeit, rationaler Verknüpfung von Ursache und Wirkung und allgemein einem möglichst „vorurteilslosen“ Blick auf die Welt der Natur und des Menschen. Unter diesem Blick erfuhren alle oben genannten, bis dahin für „natürlich“ geltenden und somit nicht diskutierten Werte eine kritische Prüfung. Wie immer diese Prüfung im einzelnen und im Laufe der Zeit ausfallen mochte, ihre Unmittelbarkeit und Unschuld waren unwiederbringlich verloren. Indem der Konservatismus die Werte, die im Zerfallsprozeß der

---

Altkatholizismus, der aber nach dem Ende des Kulturkampfes immer weiter ins nationale Lager abdriftet und schließlich als „deutsche Nationalkirche“ – natürlich in bewußter Abgrenzung zu „Rom“ – offen wird für radikalnationalistische Strömungen bis hin zu Hitlers Nationalsozialismus, so jedenfalls die Studie von *Olaf R. Blaschke 1995:* Der Altkatholizismus 1870 bis 1945. Nationalismus, Antisemitismus und Nationalsozialismus. In: Historische Zeitschrift 261: 51–99.

383 *Kurt Paupie 1960:* Handbuch, Bd. I, a. a. O., S. 134; *Marianne Lunzer 1983:* Parteien und Parteipresse im wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandel, a. a. O., insbes. S. 109–113, für einen Überblick.

> Alten Welt gefährdet und problematisch werden, zu verteidigen sich anschickt, bleibt er eng an die Situation ihrer „Entdeckung" gebunden. Wenn es ihm bis heute nicht gelungen ist, einen vollständigen Katalog dieser Werte aufzustellen, so darum, weil diese Werte so zahlreich sind wie die Gesichtspunkte, unter denen man das Leben des Menschen überhaupt beurteilen kann. Der Konservativismus hat darum stets gut daran getan, seine Definition *negativ* am Gegner zu gewinnen, d. h. seine Zielvorstellungen im Kampf gegen den Rationalismus zu formulieren.[384]

Der Konservativismus erlebte in den letzten Jahrzehnten vor dem Ersten Weltkrieg einen enormen Aufschwung, der nicht nur von den konservativen Parteien, sondern vor allem von „Agitationsverbänden" und deren Publikationen getragen wurde[385], so z. B. von „Bund der Landwirte", dem berühmt-berüchtigten „Alldeutschen Verband", dem „Flottenverein", dem „Kyffhäuserbund" oder dem „Deutschen Ostmarkenverein", deren ideologisches Spektrum z. T. bereits diejenigen rechtsradikalen Züge aufwies, auf die später der Nationalsozialismus Hitlers aufbauen konnte[386]. Der Altkonservativismus war und blieb weitgehend eine antide-

---

384 *Martin Greiffenhagen 1974:* Das Dilemma des Konservatismus. In: Hans-Gerd Schumann (Hrsg.), Konservativismus, a. a. O., S. 158 f., Hervorhebungen im Original.

385 Der „Bund der Landwirte" (BdL) z. B. gehörte zu den Interessenverbänden neuen Typs, schlagkräftig, mit hohen Mitgliederzahlen, der mit einem Dauerappell seines Propagandaapparates sehr große Öffentlichkeiten erreichte, verfilzt mit Parteien und anderen Verbänden eine effiziente „Pressure Group" für die Legislative darstellte, darüber hinaus kam ihm jedoch noch weit größere Bedeutung für Entwicklung des politischen Systems Deutschlands zu, so *Hans-Ulrich Wehler 1995:* Deutsche Gesellschaftsgeschichte, Bd. 3, a. a. O., S. 1062: „Der BdL verließ sich nicht allein auf erfolgreiche Lobbyaktivität, er setzte vielmehr auch auf die Karte eines völkischen Nationalismus und rassistischen Antisemitismus, um mit Hilfe dieser neuen Integrationsideologien seine Anhängerschaft zu erhalten und auszudehnen. Auf diese Weise drangen beide Ideenkonglomerate in den politischen Konservativismus ein, sie stärkten ihn auf dem Land, wenn auch weit weniger in den Städten. Am wichtigsten aber war, daß der neue Antisemitismus, an die Traditionen des religiösen und ökonomischen Antijudaismus mühelos anknüpfend, auf diese Weise gesellschaftsfähig gemacht wurde. Als Bestandteil einer angeblich honorigen konservativen Überzeugung trug er zudem auf längere Sicht zu einer ideologischen Radikalisierung des Konservativismus maßgeblich bei. Wenn sich bei den Konservativen, wie ein liberaler Historiker 1914 kritisierte, bereits ‚Kastenhochmut und sozialer Herrendünkel mit Chauvinismus' verband, stieß seit den späten neunziger Jahren zusehends noch der rassistische Antisemitismus hinzu."

386 *Ernst Nolte 1963:* Der Faschismus in seiner Epoche. München: Piper; zu Recht betont gegenüber den „linken" monopolkapitalistischen u. ä. Faschismustheorien die fundamentale Bedeutung von „Ideologie" *Heinrich August Winkler 1978:* Die „neue Linke" und der Faschismus: Zur Kritik neomarxistischer Theorien über den Nationalsozialismus. In: Ders., Revolution, Staat, Faschismus. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, S. 65–117, zur Kontinuitätsthese; besonders anfällig waren „vorindustrielle" Gruppen wie der alte Mittelstand, die Bauern und vor allem die Groß-

mokratische Reaktion auf die fortschreitenden Demokratisierungsprozesse[387], die bekanntlich in erster Linie der aufstrebenden Arbeiterbewegung und deren Ideologie des Sozialismus zugute kamen. Wohl nicht zuletzt aus diesem Grunde rückten die beiden Konservativismen des Katholizismus und des Nationalismus näher zusammen, schließlich galt es, den „christlichen Staat" gegen die „marxistischen Horden" zu verteidigen.

Der aggressiv aufgeladene Radikalnationalismus trieb den Konservativismus immer weiter nach rechts und trug damit erheblich dazu bei, daß sich die „ideologische Distanz" der politischen Parteien vergrößerte. Die konservative ideologische Strömung wurde strikt antisozialistisch und großteils auch antisemitisch, eine scharfe Abgrenzung zum Rechtsradikalismus war deshalb kaum mehr möglich[388]. Deshalb verabsäumte es der Konservativismus während der Weimarer Zeit, sich deutlich von der „Hitler-Bewegung" zu distanzieren[389], die ja zentrale Werte des Konservativismus verletzte, wie z. B. Werte des christlichen Menschenbildes, oder auch den seit Edmund Burke wichtigen konservativen Grundsatz, daß die

---

grundbesitzer (z. B. der Agrarfaschismus in Italien); *Hagen Schulze 1994:* Staat und Nation in der europäischen Geschichte. München: Beck, S. 276 f. Keine direkte Linie vom Konservativismus der Vorkriegszeit zum Nationalsozialismus sei zu ziehen, meint auch *Geoff Eley 1991:* Wilhelminismus, Nationalismus, Faschismus. Zur historischen Kontinuität in Deutschland. Münster: Westphälisches Dampfboot.

387 *Klaus Fritzsche 1998:* Konservatismus: Entwürfe zur Sicherung sozialer Herrschaft. In: Franz Neumann (Hrsg.), Politische Theorien und Ideologien, a. a. O., S.267–318; Franz Horner dagegen ist fasziniert von der immer wieder aufblitzenden Idee einer „christlichen Demokratie", muß aber einräumen, daß die Amtskirche solche Ideen strikt ablehnte und auch erfolgreich bekämpfte; siehe *Franz Horner 1981:* Christliche Demokratie und Konservativismus. Auf dem Weg zur zentristischen Volkspartei. In: Anton Pelinka (Hrsg.), Ideologien im Bezugsfeld von Geschichte und Gesellschaft. Innsbruck: Inn-Verlag, S. 187–200.

388 Trotzdem ist es ein Fehler, alles, was rechts steht, als konservativ zu bezeichnen, einschließlich des radikalisierten Nationalismus, Antisemitismus und Rassismus – diese sind nicht konservativ im strengen Sinne, sondern eben Rechtsradikalismus bzw. Rechtsextremismus, siehe jedoch *Hans-Christof Kraus 1993:* Altkonservatismus und moderne politische Rechte. Zum Problem der Kontinuität rechter politischer Strömungen in Deutschland. In: Thomas Nipperdey/Anselm Doering-Manteuffel/Hans-Ulrich Thamer (Hrsg.), Weltbürgerkrieg der Ideologien. Berlin: Propyläen, S. 99–121, hier S. 108 zur „Ausdifferenzierung der deutschen politischen Rechten um 1900".

389 Im Unterschied zu Österreich, wo sich Bundeskanzler Dollfuß nicht nur vom Liberalismus, einem „Zeitalter der Willkür und der reinen Macht", „ohne Gottes- und menschliche Gesinnung" verabschiedete, sondern auch vom „brutalen Materialismus" des Marxismus *und* vom Radikalismus der Nationalsozialisten: „Wir wollen den sozialen, christlichen, deutschen Staat Österreich", so Dollfuß in der „Trabrennplatz-Rede" (1933), siehe den Text in *Klaus Berchtold 1967:* Österreichische Parteiprogramme, a. a. O., S. 427–433. Zum „katholischen Traum von der Vormoderne" siehe *Wolfgang Maderthaner 1995:* Legitimationsmuster des Austrofaschismus. In: Richard Saage (Hrsg.), Das Scheitern diktatorischer Legitimationsmuster und die Zukunftschancen der

Komplexität der modernen Gesellschaft nur vorsichtige Reformen zulasse, also keine radikalen Veränderungen!

Nach der Katastrophe des Zweiten Weltkrieges kehrte der Konservativismus zu den alten Prinzipien zurück: Er wurde wieder christlich, betonte den Wert von Traditionen, Brauchtum und Sittlichkeit, setzte sich ein für den Erhalt der Familie[390], der historisch gewachsenen Regionen und anderer Formen von „Gemeinschaft“[391], lehnte Staatswirtschaft ab und hielt die „soziale Marktwirtschaft“ dagegen, akzeptierte jetzt definitiv die *demokratische* Grundordnung und den Sozial- und Wohlfahrtsstaat, lehnt aber Umverteilungen grundsätzlich ab und ist ständig besorgt um die Integrität der gesellschaftlichen Ordnung. Weil der Radikalnationalismus nun endgültig diskreditiert ist, finden im Nachkriegsdeutschland die beiden Konservativismen des katholischen Südens und des protestantischen Nordens endlich zu-

---

Demokratie. Berlin: Duncker & Humblot, S. 159–178; Maderthaner charakterisiert den politischen Katholizismus in Österreich – die „Fonleichnam in Permanenz“ – als: restaurativ, autoritär, antidemokratisch, legitimistisch, österreich-national, prämodern – und sei zu verstehen als ein „genuin rückwärtsgewandter Gegenentwurf zu den Konsequenzen der Moderne“.

390 „Die Familie ist die Keimzelle der Gesellschaft. Von ihrer gesunden Entwicklung und Ausstrahlung auf die Gesellschaft hängt letzten Endes das Schicksal des Staates ab. Die moderne Gesellschaft fördert einen Lebensstil, der die Familie zu einer Eß- und Wohngemeinschaft zu degradieren droht. Die heute in vielen Formen sichtbar werdende Familienverwahrlosung hat nicht in erster Linie materielle, sondern tiefer liegende Ursachen. Ein Wandel kann hier nicht ohne Änderung der Lebensauffassung des einzelnen eintreten. Wir sind aber entschlossen, dem Wunsch, Familie und Heim wieder zu einem Hort seelischen Wohlbefindens und kultureller Bereicherung zu machen, alles aus dem Wege zu räumen, was seiner Verwirklichung hinderlich sein könnte“, hieß es im Grundsatzprogramm der Österreichischen Volkspartei 1958 „Was wir wollen“, siehe den vollständigen Text in *Klaus Berchtold 1967:* Österreichische Parteiprogramme, a. a. O., S. 386–397, hier zit. S. 389; vgl. *Robert Kriechbaumer 1990:* Parteiprogramme im Widerstreit der Interessen. Die Programmdiskussion und die Programme von ÖVP und SPÖ 1945–1986. Wien/München: Oldenbourg (= Österreichisches Jahrbuch für Politik, Sonderband 3), S. 63 ff. zur ÖVP.

391 *Clemens M. Auer/Walter Marschitz 1996:* Die Diskussion zum neuen Grundsatzprogramm der ÖVP. In: Österreichisches Jahrbuch für Politik 1995: 167–192; jeder zweite Satz betont jetzt wieder „Gemeinschaft“, direkt im Anschluß an den rechten Flügel des amerikanischen Kommunitarismus, siehe *Charles Taylor 1995:* Negative Freiheit? Zur Kritik des neuzeitlichen Individualismus. Frankfurt am Main: Suhrkamp. Mit einem Nachwort von Axel Honneth. *Charles Taylor 1997:* Das Unbehagen an der Moderne. Frankfurt am Main: Suhrkamp; *Amitai Etzioni 1999:* Die Verantwortungsgesellschaft. Individualismus und Moral in der heutigen Demokratie. Berlin: Ullstein; vgl. die Diskussion von *Hartmut Rosa 1998:* Integration, Konflikt und Entfremdung – Die Perspektive des Kommunitarismus. In: Hans-Joachim Giegel (Hrsg.), Konflikt in der modernen Gesellschaft. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 202–244.

sammen, zumal die katholische Kirche keine akute Bedrohung mehr erkennt und sich – wie auch in Österreich[392] – aus der Politik weitgehend zurückzieht.

Wie auf der linken gab es auch auf der rechten Seite des Schemas die Möglichkeit des Reentry. Der Konservativismus lehnt, wie wir sahen, radikale Veränderungen grundsätzlich ab; er gilt daher als „gemäßigte Rechte". Anders der Rechtsradikalismus[393], der sich fast aus-

392 *Franz Horner/Paul M. Zulehner 1992:* Kirchen und Politik. In: Herbert Dachs et al. (Hrsg.), Handbuch des politischen Systems Österreichs, a. a. O., S. 441–456. Trotzdem versteht sich der Konservativismus auch heute noch als Anwalt der Religion; siehe als Klage wegen einer ausgebliebenen „Wende" in Deutschland *Günter Rohrmoser 1990:* Ideologie-Zerfall. Nachruf auf die geistige Wende. Krefeld: Sinus Verlag. Vgl. *Hermann Lübbe 1997:* Modernisierung und Folgelasten. – Trends kultureller und politischer Evolution. Berlin u. a.: Springer; Lübbe – intellektuell an der Spitze der Reflexion der Moderne aus „konservativer" Perspektive – nennt die Grundbefindlichkeit des modernen Menschen, aus der sich der Konservativismus speise: „änderungstempobedingter Vertrautheitsschwund", Traditionen im Sinne kultureller Selbstverständlichkeiten altern in der modernen Gesellschaft sehr rasch – sofern sich „Traditionen" überhaupt noch bilden können, so Lübbe S. 327–338 zum „strukturellen Konservativismus".

393 Zu den rechtsradikalen bzw. rechtsextremen Strömungen der Gegenwart gibt es eine Unmenge an Literatur: „Die Beschäftigung mit Rechtsextremismus hat eine derart große Anzahl von Publikationen hervorgebracht, daß das Forschungsfeld von niemandem völlig überschaut wird", so *Jürgen R. Winkler 1996:* Bausteine einer allgemeinen Theorie des Rechtsextremismus. Zur Stellung und Integration von Persönlichkeits- und Umweltfaktoren. In: Jürgen W. Falter/Hans-Gerd Jaschke/Jürgen R. Winkler (Hrsg.), Rechtsextremismus. – Ergebnisse und Perspektiven der Forschung. Opladen: Westdeutscher Verlag (PVS-Sonderband), S. 25–48, hier S. 25; *Christopher T. Husbands 1981:* Contemporary Right-Wing Extremism in Western European Democracies: A Review Article. In: European Journal of Political Research 9: 75–99; *Norbert Lepszy 1989:* Die Republikaner. – Ideologie – Programm – Organisation. In: APuZ B 41–42, S. 3–9; *Hartmut Castner/Thilo Castner 1989:* Rechtsextremismus und Jugend. In: APuZ B 41–42, S. 32–39; *Uwe Backes 1989:* Politischer Extremismus in demokratischen Verfassungsstaaten. Opladen: Westdeutscher Verlag; *Wilhelm Heitmeyer 1990:* Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und die Entpolitisierung der Gewalt. In: Peter-Alexis Albrecht/Otto Backes (Hrsg.), Verdeckte Gewalt. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 151–173; *Franz Greß/Hans-Gerd Jaschke/Klaus Schönekäs 1990:* Neue Rechte und Rechtsextremismus in Europa. Bundesrepublik, Frankreich, Großbritannien. Opladen: Westdeutscher Verlag; *Uwe Backes 1990:* Extremismus und Populismus von rechts. Ein Vergleich auf europäischer Ebene. In: APuZ B 46–47: 3–14; *Piero Ignazi 1992:* The silent counter-revolution. Hypotheses on the emergence of extreme right-wing parties in Europe. In: European Journal of Political Research 22: 3–34; *Michael Minkenberg 1992:* The New Right in Germany. – The Transformation of Conservatism and the Extreme Right. In: European Journal of Political Research 22: 55–81; *Bettina Westle/Oskar Niedermayer 1992:* Contemporary right-wing extremism in West Germany. – The Republicans and their electorate. In: European Journal of Political Research 22: 83–100; *Armin Pfahl-Traughber 1993:* Rechtsextremismus als Folge gesellschaftlicher Modernisierung?. In: PVS 34: 114–118; *Werner Billing/Andreas Barz/Stephan Wienk-Borgert 1993*

schließlich aus dem gemeinschaftsideologischen Denken[394] des Ethnonationalismus speist: Diese Ideologien funktionieren wie eine soziologische Sortiermaschine nach dem Freund-Feind-Schema; mit den einen lohnt sich Kommunikation, den anderen wird sie verweigert. Wie die früheren Rechtsradikalismen verhalten sich diejenigen unserer Gegenwart nicht viel anders: Sie sind Verfechter der nationalen „Volksgemeinschaft" als höchstem politischem Wert, gegen liberale Zersetzung von Religion, Familie und „Volks"-Kultur, für einen starken Staat (inkl. Militär und Polizei), gegen Ausländer (insbesondere Asylanten), gegen „Sozialschmarotzer", gegen Linke jeglicher Schattierung etc. Wie der Linksextremismus ist auch der Rechtsextremismus der Tendenz nach *antidemokratisch*.

(Hrsg.): Rechtsextremismus in der Bundesrepublik Deutschland. Baden-Baden: Nomos; *Uwe Backes/Patrick Moreau 1993:* Die extreme Rechte in Deutschland. München: Akademischer Verlag; zum Rechtsradikalismus der FPÖ siehe *Fritz Plasser 1993:* Die populistische Arena. Massenmedien als Verstärker. In: W. R. Langenbucher (Hrsg.), Politische Kommunikation, a. a. O., S. 186–207; als „rechtsextrem" klassifizieren die FPÖ *Brigitte Bailer/Wolfgang Neugebauer 1995:* Rechtsextremismus. In: Reinhard Sieder/Heinz Steinert/Emmerich Talos (Hrsg.), Österreich 1945–1995. Wien: Verlag für Gesellschaftskritik, S. 304–313, und in *Brigitte Bailer-Galanda/Wolfgang Neugebauer 1997:* Haider und die Freiheitlichen in Österreich. Berlin: Elefanten Press (diese Klassifikation ist aber weit überzogen und wäre vom sog. „Weisenbericht" der EU nicht anerkannt worden); *Kurt Lenk 1994:* Rechts, wo die Mitte ist. – Studien zur Ideologie: Rechtsextremismus, Nationalsozialismus, Konservativismus. Baden-Baden: Nomos; *Jürgen W. Falter 1994:* Wer wählt rechts? Die Wähler und Anhänger rechtsextremistischer Parteien im vereinigten Deutschland. München: Beck; die Beiträge in *Wilhelm Heitmeyer 1994 (Hrsg.):* Das Gewalt-Dilemma. – Gesellschaftliche Reaktionen auf fremdenfeindliche Gewalt und Rechtsextremismus. Frankfurt am Main: Suhrkamp; *Bernd Wagner 1994 (Hrsg.):* Handbuch Rechtsextremismus. Netzwerke, Parteien, Organisationen, Ideologiezentren, Medien. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt; *Dietrich Thränhardt 1995:* The Political Uses of Xenophobia in England, France and Germany. In: Party Politics 1: 323–345; *Uwe Worm 1995:* Die Neue Rechte in der Bundesrepublik. Programmatik, Ideologie und Presse. Köln: PapyRossa Verlag; *Ruud Koopmans 1996:* Explaining the rise of racist and extreme right violence in Western Europe: Grievances or opportunities? In: European Journal of Political Research 30: 185–216; *Ulrike C. Wasmuht 1997:* Rechtsextremismus: Bilanz und Kritik sozialwissenschaftlicher Erklärungen. In: Leviathan 25: 107–131.

394 *Hans-Gerd Jaschke 1987:* Rechtsextremismus. In: Iring Fetscher/Herfried Münkler (Hrsg.), Pipers Handbuch der politischen Ideen. Bd. 5, München: Piper, S. 487 ff.; hier auch die treffende Unterscheidung zwischen Rechts*extremismus*, der den verfassungsrechtlichen Grundkonsens liberaler Demokratien verläßt, und dem Rechts*radikalismus*, der sich zwar innerhalb des „Verfassungsbogens" befindet, aber viel weitgehendere Veränderungen fordert als der Konservativismus; *Hans-Gerd Jaschke 1992:* Nationalismus und Ethnopluralismus. Zum Wiederaufleben von Ideen der „Konservativen Revolution". In: APuZ B 3–4/92: 3–10; vgl. *Hans-Dieter König 1998 (Hrsg.):* Sozialpsychologie des Rechtsextremismus. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Einen Sonderfall besonderer Art stellt die „neue Rechte" in den USA dar, die seit dem Ende der 1970er Jahre einen enormen Aufschwung erlebte[395]. Diese Entwicklung ist in mehrfacher Hinsicht erstaunlich und schwer zu erklären: Zum einen wird seit Beginn der 1960er Jahre in den empirischen Untersuchungen immer wieder festgestellt, daß politische Ideologien im amerikanischen Elektorat fast keine Rolle mehr spielen[396]. Dies wird nicht zuletzt damit erklärt, daß sich in den USA die journalistische Norm der „Objektivität" viel früher durchgesetzt und damit die Gesinnungspresse des 19. Jahrhunderts früher verdrängt habe als in Europa. Die Journalisten als Berufsgruppe seien zwar „liberaler" als der Durchschnitt der Bevölkerung, aber sie würden den ideologischen Code nicht kommunizieren. – Zum anderen gibt es in den USA keine relevante Tradition für politische Radikalisierungen (sieht man von der Sklavenfrage der 1860er Jahre und vom McCarthyism ab), ja es gab nicht einmal klare ideologische „Fronten"[397]: Die Demokraten der Südstaaten sympathisierten eher mit den Republikanern des Nordens als mit den eigentlichen „Parteifreunden", und so stimmten sie auch häufiger mit den Republikanern im Kongreß. Beobachter des amerikanischen Kongresses hatten eine Zeitlang den Eindruck, als würden sich die ideologischen Unterschiede zwischen den Parteien der Republikaner und Demokraten völlig auflösen. Der Niedergang der Parteien wurde ebenfalls als Medieneffekt erklärt: Der Trend der Medienberichterstattung zur Personalisierung rückte die „Charakterfrage" der Kandidaten[398] in den Vordergrund, für die politisch-ideologischen Einstellungen interessierten sie sich kaum; die Parteizuordnungen „Demokrat" oder „Republikaner" wurden zu *tickets* herabgestuft, denen keine besondere Relevanz zukommen würde.

---

395 *John C. Green/James L. Guth/Kevin Hill 1993:* Faith and Election: The Christian Right in Congressional Campaigns 1978–1988. In: Journal of Politics 55: 80–91; *Martin E. Marty/ R. Scott Appleby 1996:* Herausforderung Fundamentalismus. Frankfurt/New York: Campus, insbes. Kap. 2: „Gegenangriff: Der protestantische Fundamentalismus in den Vereinigten Staaten von Amerika", S. 48–103; *Mary Jo Weaver/ R. Scott Appleby 1995 (Hrsg.):* Being Right. Conservative Catholics in America. Bloomington/Indianapolis: Indiana Univ. Press; *Robert Devigne 1994:* Recasting Conservatism. New Haven/London: Yale Univ. Press, insbes. Chap. 5, S. 153 ff.; *Paul Schumaker/Dwight C. Kiel/Thomas W. Heilke 1996:* Great Ideas/Grand Schemes. – Political Ideologies in the Nineteenth and Twentieth Centuries. New York u. a.: The McGraw-Hill Comp., S. 369–386. Vortrefflich dazu *Michael Minkenberg 1996:* Die amerikanische konservative Revolution. Radikale Rechte und Republikanische Partei am Ende des Jahrhunderts. In: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ) B 43: 45–53.

396 *Philip E. Converse 1964:* The Nature of Belief Systems in Mass Publics. In: David E. Apter (Hrsg.), Ideology and Discontent. New York/London: The Free Press, S. 206–262.

397 *Seymour Martin Lipset 1987:* Ist Amerika konservativ? In: APuZ B 52: 3–11; in den USA fehlte nicht nur ein Sozialismus kontinentaleuropäischen Zuschnitts, sondern auch ein darauf bezogener Konservativismus.

398 *Donald R. Kinder 1986:* Presidential Character Revisited. In: R. R. Lau/D. O.Sears (Hrsg.), Political Cognitions. Hillsdale, NJ/London: Lawrence Erlbaum, S. 233–256.

Seit der Reagan-Ära haben sich die politischen Verhältnisse in den USA geradezu dramatisch verändert. Die Einleitung des Impeachment-Verfahrens gegen Präsident Clinton durch das Repräsentantenhaus rechtfertigt diese starke Formulierung. Was ist geschehen? Die 1960er und 1970er Jahre waren Jahrzehnte des Aufschwungs von *Single-Issue*-Bewegungen gewesen, die fast alle zur linken ideologischen Grundrichtung gehörten: Die Bürgerrechts-, Frauen-, Friedens-(Anti-Vietnam-), Konsumentenschutz- etc. -bewegungen gewannen große Aufmerksamkeit, nicht zuletzt der Medien, für die ja „Konflikt" ein hoher Nachrichtenwert darstellt. Die 1968er Studenten popularisierten eine neue Jugend- und Alternativkultur mit Popmusik, Jeans, langen Haaren, Drogenkonsum, „freier Liebe", des öffentlichen Bekenntnisses zur Homosexualität sowie einer geballten Ladung an „Kapitalismuskritik" – Ausbeutung, Imperialismus, Atomkriegsgefahr, Rassismus, Faschismus, Verslumung der Innenstädte, Gewalt etc. – fast alles wurde von den Intellektuellen aus Strukturen des Kapitalismus „abgeleitet". Parallel zur Ausbreitung der Jugendkultur schwächte sich die Wirtschaftskonjunktur ab, die Inflationsraten stiegen, Vietnam wurde als Schock, die militärische Niederlage als Schmach erlebt, „Watergate" und andere Skandale öffneten einen „confidence gap"[399] usw. Fast unmerklich reagierten verschiedene, zunächst unverbundene partikulare Öffentlichkeiten mit einer Gegenbewegung: Immer mehr Ökonomen propagierten Theoreme, die man später als „neoliberal" oder als „Monetarismus" bezeichnen wird und in der Politik als Reaganomics bzw. in Großbritannien als Thatcherismus umgesetzt werden: Deregulierung, Privatisierung, Senkung des Steuerniveaus – vor allem für Unternehmen –, restriktive Geldpolitik, Abbau des staatlichen Budgetdefizits in erster Linie durch Einschnitte in den Sozial- und Wohlfahrtsstaat[400] – um nur einige wichtige Punkte zu nennen.

Parallel dazu schossen christlich-fundamentalistische Gruppierungen aus dem Boden, die sich seit dem Ende der 1970er Jahre über Publikationen wechselseitig wahrzunehmen und – erstaunlicherweise – über Konfessionsgrenzen hinweg zu vernetzen begannen. Televangelisten erreichten Sonntag für Sonntag einen Millionenpublikum im Fernsehen; über reichlich fließende Spendengelder ließen sich Schulungszentren, „Forschungsinstitute" (Christian

399 *Seymour Martin Lipset/William Schneider 1987:* The Confidence Gap during the Reagan Years, 1981–1987. In: Political Science Quarterly 102: 1–24; vgl. *Fritz Plasser 1999:* Culture of Mistrust: Politischer Zynismus in den USA. In: ÖZP 28: 419–434, trotz der besorgniserregenden Daten zum Sinken des Vertrauens der Amerikaner in ihre politischen Institutionen, der zunehmenden zynischen Einstellungsmuster sei aber „eine Krise der politischen Systemunterstützung in den USA" *nicht* abzuleiten (S. 429).

400 *Howard J. Karger 1991:* The radical right and the welfare reform in the United States. In: Howard Glennester and James Midgley (Hrsg.), The Radical Right and the Welfare State. Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf, S. 63–78; zuvor jedoch schon *Milton and Rose Friedman 1979:* Free to Choose. (zit. 1990): San Diego u. a.: A Harvest/HBJ Book; siehe die komparative Studie von *Jens Borchert 1995:* Die konservative Transformation des Wohlfahrtsstaates. – Großbritannien, Kanada, die USA und Deutschland im Vergleich. Frankfurt am Main/New York: Campus.

Science) und Lehrstühle, hohe Auflagen von einschlägigen Publikationen, christliche Privatschulen etc. aufbauen, bis sie schließlich imstande waren, auch in die Politik einzudringen: christlich-fundamentalistische Gruppen und republikanische Ortsgruppen schlossen sich zu einem Netzwerk zusammen[401]. Auch für dieses Netzwerk wurde das Internet inzwischen zu einem idealen Kommunikationsmedium[402].

Katholische und diverse protestantische Fundamentalismen fanden eine gemeinsame Basis in erster Linie in ihrer Diagnose eines „erschreckenden moralischen Verfalls" in der Gesellschaft[403]: Sie verurteilen Drogen-, Zigaretten- und Alkoholkonsum (Stichwort: Puritanismus) und andere Formen der „Konsumgesellschaft", sie sehen die Institution der Familie bedroht durch die o. g. Bewegungen, bekämpfen die Legalisierung der Abtreibung, lehnen gleichge-

---

401 *John C. Green/James L. Guth/Kevin Hill 1993:* Faith and Election: The Christian Right in Congressional Campaigns 1978–1988. In: Journal of Politics 55: 80–91. Vgl. auch *Everett Carll Ladd 1992:* The 1988 Elections: Continuation of the Post-New Deal System. In: Richard M. Pious (Hrsg.), Presidents, Elections, and Democracy. New York: The Academy of Political Science, S. 125–142, insbes. S. 140 f. zu den „born-again Christians", „born again experience – a turning point in your life when you committed yourself to Jesus Christ" als Variable in der amerikanischen Wahlforschung: 64 % derselben bezeichnen sich selbst als „konservativ" und stellen daher ein wichtiges Wählerreservoir für die Republikaner. Vgl. *Michael Terwey 1993:* Sind Kirche und Religion auf der Verliererstraße? Vergleichende Analysen mit ALLBUS- und ISSP-Daten. In: ZA-Information 32: 95–112, insbes. S. 105: 94,1 % der 1991 befragten Amerikaner bezeichnen sich selbst als „gottesgläubig" – etwa gleich viele wie in Irland oder in Polen! Vgl. *Hans Vorländer 1999:* Liberale Tradition und kultureller Konservatismus in den USA. In: ÖZP 28: 375–390, mit ähnlichem Datenmaterial.

402 *Berit Bretthauer 1998:* Geschäftsmänner Gottes auf Erden: Fundamentalismus und Medien in den USA. In: Heiner Bielefeldt/Wilhelm Heitmeyer (Hrsg.), Politisierte Religion. Ursachen und Erscheinungsformen des modernen Fundamentalismus. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 232–255, hier auch zum Medienimperium des Fundamentalisten Pat Robertson, Propagandabasis der „Christian Coalition", also der „Neuen Christlichen Rechten". Zum politischen Programm von Pat Robertson vgl. im selben Sammelband den Beitrag von *Berndt Ostendorf 1998:* Conspiracy Nation. Verschwörungstheorien und evangelikaler Fundamentalismus: Marion G. (Pat) Robertsons „Neue Weltordnung", S. 157–187.

403 Dafür gab es schon längere Traditionen, siehe *Philip C. Chapman 1974:* Der Neukonservatismus. Kulturkritik gegen politische Philosophie. In: Hans-Gerd Schumann (Hrsg.), Konservativismus, a. a. O., S. 355–370. Vorzüglich der „Essay" von *Thomas Meyer 1989:* Fundamentalismus. Aufstand gegen die Moderne. Reinbek bei Hamburg, insbes. S. 68 ff.; der protestantische Fundamentalismus datiert zurück auf das Ende des 19. Jahrhunderts, zwischen 1910 und 1912 erschienen 12 Bände der Zeitschrift: „The Fundamentals: The Testimony to the Truth" mit einer Millionenauflage und erheblicher Breitenwirkung, nach dem „Affenurteil" (1925, Dayton/Tennessee: Der Lehrer Scopes wurde wegen Behandlung und Diskussion der Darwinschen Evolutionstheorie bestraft, im Anschluß daran erließen einige Südstaaten Gesetze gegen die Evolutions-

schlechtliche Beziehungen als unmoralisch, weil „unchristlich" ab, wie sie ganz allgemein den moralischen Verfall auf fehlende Religiosität zurückführen. Es müsse wieder die Bibel gelesen und Religion in den Schulen unterrichtet werden[404], das Schulgebet solle verpflichtend[405] sein – die Schulen würden, so der Vorwurf – insgeheim eine Art „Sekularreligion" vermitteln, und wenn solcher Unterricht verpflichtend gemacht werde, müsse doch dasselbe für die „wahre" Religion gelten. Der einzelne müsse in seiner lokalen Gemeinschaft[406] wieder mehr Verantwortung übernehmen – das richtet sich gegen den Liberalismus der „Freiheit der Life-

---

lehre) ging der Zulauf zurück und stieg erst während der 1970er Jahre wieder an. Vgl. *Stephen Holmes 1995:* Die Anatomie des Antiliberalismus, a. a. O., S. 24 zur „allgemeinen Klage über den moralischen und geistigen Verfall der modernen Gesellschaft". Siehe grundsätzlich dazu den ausgezeichneten Beitrag von *Thomas Meyer 1998:* Die Politisierung kultureller Differenz. Fundamentalismus, Kultur und Politik. In: Heiner Bielefeldt/Wilhelm Heitmeyer (Hrsg.), Politisierte Religion, a. a. O., S. 37–66: „Fundamentalismus als politische Ideologie und Bewegung ist der Versuch, den modernen Prozeß der Öffnung und der Ungewißheit, sei es ganz, sei es in seinen zentralen Bereichen, umzukehren und die von seinen Verfechtern als zur *absoluten Gewißheit* erklärte Variante der Weltdeutung, der Lebensführung, der Ethik, der sozialen Organisation zu Lasten aller anderen für alle verbindlich zu machen. Fundamentalismus als Produkt der Moderne will Ungewißheit und Offenheit überwinden, indem er eine der Alternativen im Rückgriff auf geheiligte Traditionen oder künstlich immunisierte Gewißheiten absolut setzt. Das darauf gestützte geschlossene System des Denkens und Handelns, das Zweifel und Alternativen künstlich ausschließt, soll nach dem Willen der Fundamentalisten an die Stelle der modernen Offenheit treten und damit Halt und Sicherheit, Orientierungs*gewißheit* und Wahrheit aufs neue möglich machen, indem sie *auf dieselbe Weise für alle* verbindlich gemacht und künftigem Wandel entzogen werden" (S. 53, Hervorhebungen im Original); *Martin Riesebrodt 1996:* Zur Politisierung von Religion. Überlegungen am Beispiel fundamentalistischer Bewegungen. In: Otto Kallscheuer (Hrsg.), Das Europa der Religionen. Ein Kontinent zwischen Säkularisierung und Fundamentalismus. Frankfurt am Main: Fischer, S. 247–276; *Gottfried Küenzlen 1996:* Religiöser Fundamentalismus – Aufstand gegen die Moderne? In: Hans-Joachim Höhn (Hrsg.), Krise der Immanenz. Religion an den Grenzen der Moderne. Frankfurt am Main: Fischer, S. 50–71.

404 Trotz verfassungsrechtlicher Trennung von Kirche und Staat (First Amendment) bestanden zwischen Religion und Politik in den USA immer eher „freundliche Beziehungen", so *Michael Zöller 1991:* Individualismus und Populismus – Religion und Politik in Amerika. In: Erhard Forndran (Hrsg.), Religion und Politik in einer säkularisierten Welt. Baden-Baden. Nomos, S. 77–90.

405 *Thomas Meyer 1989:* Fundamentalismus, a. a. O., S. 75: Schon 1962 und 1973 hatte der Oberste Gerichtshof entschieden, daß Schulgebete, Bibellektüre und andere religiöse Übungen aus dem Unterricht der öffentlichen Schulen fernzubleiben haben; darauf traten die Fundis eine Massenflucht aus den öffentlichen Schulen an: 1980 waren bereits 14.000 Privatschulen errichtet, täglich kamen drei neue hinzu. Die fundamentalistischen Lehrer ignorierten sogar das Verfassungsurteil.

406 Siehe die Beiträge von Michael Sandel, Alasdair MacIntyre und Charles Taylor im Sammelband von *Axel Honneth 1995 (Hrsg.):* Kommunitarismus. Frankfurt/New York: Campus.

styles" – und kriminelles Verhalten hart bestraft werden (wer als Kandidat heute „soft on crime" ist, hat kaum Wahlchancen), „social welfare" stelle eine „Falle" dar, in welche die Armen vom Staat hineingelockt und in ihrer Armut „gefangen" würden; statt dessen solle der Arbeitsmarkt „Leistungsanreize" bieten usw[407].

Der Altkonservativismus hatte die „Sozialpflichtigkeit" des Privateigentums verlangt (noch heute heißt es: *soziale* Marktwirtschaft) und war aus religiösen Gründen für eine gewisse „Fürsorge für die Armen" eingetreten. Die Integration des Neoliberalismus in die konservative Ideologie läßt einen solchen Standpunkt kaum mehr zu. Ansonsten finden wir geradezu „klassisches" konservatives Gedankengut, das nur deshalb „neu" erscheint[408], weil man in den USA seit Beginn des 20. Jahrhunderts „progressiv" zu sein hatte – alle bezeichneten sich als „Progressive", schreibt Walter Lippmann, und es käme einer Beleidigung gleich, würde man jemandem dies bestreiten. Am Ende des 20. Jahrhunderts ist es genau umgekehrt: Für „progressiv" steht heute in den USA das Wort „liberal" und ist mittlerweile so verpönt, daß man das „L-word" selten offen auszusprechen wagt[409]. – An diesem Sachverhalt kann man gut er-

---

407 Siehe auch die ausgezeichnete Darstellung und Diskussion bei *Thomas Minkenberg 1996:* Die Neue Rechte in den USA. Kulturelle Dimensionen und politischer Prozeß. In: Jürgen W. Falter/Hans-Gerd Jaschke/Jürgen R. Winkler (Hrsg.), Rechtsextremismus. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 443–463. – Jörg Haider hat die Strategien insbesondere von Newt Gingrich teilweise einfach kopiert, siehe *Melanie A. Sully 1997:* The Haider Phenomenon. New York: Columbia Univ. Press, S. 40 f. und S. 113 f. zum „Contract with Austria".

408 „Neokonservativismus" wurde daher das Phänomen bezeichnet, allerdings von der anderen Seite des ideologischen Codes, d. h. war eine Fremdbezeichnung, siehe *Helmut Dubiel 1985:* Was ist Neokonservatismus? Frankfurt am Main: Suhrkamp, für Deutschland *Helmut Dubiel 1987:* Neokonservatismus. In: Iring Fetscher/Herfried Münkler (Hrsg.), Pipers Handbuch der politischen Ideen, Bd. 5. München: Piper, S. 475 ff.; *Iring Fetscher 1983 (Hrsg.):* Neokonservative und „Neue Rechte". Der Angriff gegen Sozialstaat und liberale Demokratie in den Vereinigten Staaten, Westeuropa und der Bundesrepublik. München: Beck; vgl. *Norbert Hilger 1995:* Deutscher Neokonservatismus – das Beispiel Hermann Lübbes. Baden-Baden: Nomos. Hier werden doch überwiegend „klassische" konservative Positionen diskutiert – abgesehen vom Standpunkt einer „liberalen Demokratie", den auch Konservative heute beziehen: Neokonservatismus sei die „Trauer um die Auflösung traditionaler Werte" als unausweichliche Folge des wissenschaftlich-technisch-industriellen Fortschritts, dem aber wenigstens kulturpolitisch entgegengewirkt werden soll, und zwar angeblich, um gerade die Errungenschaften der liberalen Demokratie nicht zu gefährden. – Was in dieser Diskussion „Neokonservatismus" genannt wurde, betraf die Reflexionen und Publikationen kleinerer, heterogener intellektueller Zirkel; wir beziehen uns im Text auf eine breite rechtskonservative ideologische Strömung in den USA, auf deren Wellen die Republikanische Partei seit der Präsidentschaftswahl 1980 (für Ronald Reagan) zahlreiche Erfolge erzielte und möglicherweise weiter erzielen wird.

409 *Claus Leggewie 1997:* America first? Der Fall einer konservativen Revolution. Frankfurt am Main: Fischer, S. 25: „Zuletzt haben das ‚L-word' selbst Leute, die vor nicht allzu langer Zeit noch stolz

kennen, daß der Mittelwert der Verteilung des ideologischen Verteilungsspektrums auf die Bevölkerung keineswegs eine konstante Größe ist, sondern gewissermaßen mit den Richtungsänderungen „mitwandert": Wer Ende der 1970er Jahre glaubte, mit seinen Ansichten die politische Mitte besetzt zu haben, steht heute damit eindeutig links[410].

An der sog. Clinton-Lewinsky-Affäre konnte man wie an einem Schulbeispiel ablesen, wie die Massenmedien indirekt an ideologischen Richtungsveränderungen mitwirken: „Sex-and-Crime-Stories" haben für die Medien einen kaum zu überbietenden Nachrichtenwert. Insofern ist das gewaltige Medienecho, welches die an sich banale Geschichte auslöste, leicht erklärbar: Es ging schlicht um Einschaltquoten und Verkaufszahlen – nicht anders als beim Tod von Lady Diana. Je mehr aber die Medien darüber berichteten, desto stärker wurde offenbar der Einfluß der „Christian Coalition" der GOP im Kongreß, d. h., die Medien arbeiteten indirekt in die Hände der Fraktion des moralischen Fundamentalismus, dessen Feindbild Nr. 1 ohnehin schon seit geraumer Zeit Bill Clinton hieß. Die Medien unterschlugen genau diesen Sachverhalt, der sie selbst in ihrer *Parteilichkeit* betroffen hätte, in dem sie im Sinne der sog. *Moral Majority* der Republikaner publizierten und die *konservative Ideologie*, die dahinter steht, nicht thematisierten. Die Medien machten sich zum Gehilfen einer *politics of personal destruction*, auf die es Kenneth Starr und die Fundis der GOP angelegt hatten[411].

„Objektivität" in der Berichterstattung als Leitlinie für den professionellen Journalismus bedeutet in der Regel nur, beide Seiten eines Konflikts zu Wort kommen zu lassen. Darauf wird anscheinend auch im amerikanischen Fernsehjournalismus genau geachtet. Trotzdem läuft die Berichterstattung im amerikanischen Fernsehen immer wieder auf „Personalisierung" zu, und das liegt nicht nur am Medium, sondern auch am Journalismus. Die amerikanischen Wahlkämpfe der 1990er Jahre entarteten geradezu zu charakteriologischen Schlammschlachten[412], weil sich die Medien dafür mehr interessierten als für die politischen Einstellungen der Kandidaten. Die Medien negieren die Existenz des politisch-ideologischen Codes, und zwar

---

auf diesen Titel waren, kaum noch auf sich angewendet, als wäre es plötzlich obszön *to be a liberal.* Mit *liberals* wurde der linke, für amerikanische Verhältnisse etatistische Flügel der Demokraten und, nach ihrer Wanderung nach rechts, die links von der Partei stehenden Kräfte tituliert, die bis dahin eher als ‚radicals' bezeichnet worden waren und Linken oder Linksradikalen im europäischen (freilich weniger marxistischen) Sinne am nächsten kommen."

410 Siehe zur amerikanischen Diskussion die Beiträge in *Bert van den Brink/Willem van Reijen 1995 (Hrsg.):* Bürgergesellschaft, Recht und Demokratie. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

411 Erstaunlicherweise hat sich das „Publikum" nicht wirklich beeindrucken lassen, im Gegenteil, die Wähler wählten bei den Wahlen 1998 gegen die Reps. geradezu „Stabilität" der bestehenden Machtverhältnisse zwischen den Parteien, so *Gary C. Jacobson 1999:* Impeachment Politics in the 1998 Congressional Elections. In: Political Science Quarterly 114: 31–51. „The Millenium Showdown" stehe allerdings erst bevor, so Jacobson vorsichtig S. 51.

412 *Thomas E. Patterson 1993:* Out of Order. New York: Alfred Knopf; *Stephen Ansolabehere/Shanto Iyengar 1995:* Going Negative. – How Attack Ads Shrink and Polarize the Electorate. New York

in einem solchen Maße, daß es ihnen gar nicht mehr auffällt, daß sie das tun. Sie berauben damit aber zugleich die Wählerinnen und Wähler um die Möglichkeit, politische Ideologien als *information shortcuts* zu nutzen bzw. verweisen sie auf eine relativ triviale „Charakterologie". Charakterologie ist aber der Schwerpunkt auch des moralischen Fundamentalismus.

Seit der Entstehung der modernen politischen Ideologien im späten 18. Jahrhundert ist die Konflikthaftigkeit der Politik *endemisch* geworden: Jede zur Entscheidung anstehende Frage kann man zumindest aus einem zweifachen Blickwinkel sehen – von links oder von rechts –, und deshalb gibt es zwangsläufig nicht nur verschiedene Antworten, sondern schon für die Artikulation eines Problems verschiedene Fassungen. Überspitzt könnte man formulieren: Die Politik beobachtet sich selbst in der Öffentlichkeit fast ausschließlich ideologisch. Die Gesinnungspresse des 19. Jahrhunderts entsprach genau diesem Sachverhalt, ebenso die daran anschließende Parteienpresse. Heute finden wir bestenfalls noch Zeitungen mit einer mehr oder weniger klaren „Blattlinie", die ein bestimmtes, ideologisch geprägtes Publikum versorgen. Der Großteil der Medien, insbesondere aber das Fernsehen, beobachtet die Politik so, als ob der Code keine Rolle mehr spielen würde, und dies gilt schon für die Auswahl der Themen, über die berichtet wird.

Agenda-Setting

Die Untersuchungen zum Agenda-Setting gehören thematisch zum umfassenderen Diskussionszusammenhang der Medien*effekte*. Bekanntlich variiert die Einschätzung der Medieneffekte je nach theoretischer Position zur grundsätzlichen Rolle der Medien im politischen System: Für die Vertreter der Position der „schwachen Medien" sind die Massenmedien im wesentlichen lediglich Verbreitungsmedien, neutrale Vermittler von Nachrichten, Verlautbarungsorgan für politische Instanzen etc., kurzum: die Medien sind ein Instrument in der Hand der Politik und noch dazu kein besonders wirkungsvolles. – In den beiden Jahrzehnten nach den Studien von Lazarsfeld u. a. beherrschte diese Position die Medienforschung.

Seit Beginn der 1970er Jahre wiesen die Untersuchungsergebnisse aber immer häufiger in die andere Richtung, darunter die Chapel-Hill-Studie von McCombs und Shaw[413] zu den

---

u. a.: The Free Press; *Stephen Ansolabehere/Shanto Iyengar 1996:* The Craft of Political Advertising: A Progress Report. In: D. C. Mutz/P. M. Sniderman (Hrsg.), Political Persuasion and Attitude Change. Ann Arbor: Univ. of Michigan Press, S. 101–124; *Stephen Ansolabehere/Shanto Iyengar/Adam Simon 1997:* Shifting Perspectives on the Effects of Campaign Communication. In: S. Iyengar/R. Reeves (Hrsg.), Do the Media Govern? Thousand Oaks/London/New Delhi: Sage, S. 149–155; *Carsten Zelle 1996:* Parteien und Politiker in den USA: Personalisierung trotz „party revival". In: ZParl., Heft 2/96: 317–335.

413 *Maxwell E. McCombs/Donald L. Shaw 1972:* The Agenda-Setting Function of Mass Media. In: Public Opinion Quarterly 36: 176–187.

US-Wahlen von 1968, als die Autoren eine fast perfekte Korrelation zwischen den fünf wichtigsten Issues der Medien und der Rangordnung dieser Issus in der öffentlichen Meinung feststellten. Die Interpretation dieses Resultats zur Agenda-Setting-Funktion der Medien[414] wurde – und wird heute noch – in die berühmt gewordene Formulierung von Bernhard Cohen gefaßt: „The Press may not be successful much of the time in telling people what to think, but it is stunningly successful in telling its readers what to think *about.*"[415] Der Erfolg der Medien ist jedoch keinesfalls auf den kognitiven Bereich beschränkt, wie die Cohensche Formulierung nahelegt, sondern gilt auch für die Kommunikation: Wenn Bürgerinnen und Bürger über Politik diskutieren, entnehmen sie die *Themen* der Kommunikation in der Regel den Medien.

Niklas Luhmann[416] hat die „öffentliche Meinung" treffend definiert als die „Unterstellbarkeit der Bekanntheit von Themen" der Kommunikation und genau in der Erzeugung von Bekanntheit läge somit die zentrale Funktion der Medien. Im Anschluß daran könnte man behaupten: Je höher der Bekanntheitsgrad eines Themas, desto wahrscheinlicher ist es, daß darüber auch diskutiert wird[417]. Wenn dem so ist, dann stellen sich mehrere Fragen:

Erstens, „hoher Bekanntheitsgrad" setzt weitverbreitete Aufmerksamkeit des Publikums für ein Thema voraus; „Aufmerksamkeit" ist aber das knappste Gut[418], um welches täglich Hunderte von Medienthemen konkurrieren – die kommerzielle Werbung weiß davon ein

---

414 *Klaus Schönbach 1982:* „The Issues of the Seventies". Elektronische Inhaltsanalyse und die langfristige Beobachtung von Agenda-Setting-Wirkungen der Massenmedien. In: Publizistik 27: 129–140; *Renate Ehlers 1983:* Themenstrukturierung durch Massenmedien. Zum Stand der empirischen Agenda-Setting-Forschung. In: Publizistik 28: 167–186; die Forschungsgeschichte ist gut dokumentiert im Sammelband *David L. Protess/Maxwell McCombs 1991 (Hrsg.):* Agenda Setting. Readings on Media, Public Opinion, and Policymaking. Hillsdale, NJ/Hove and London: Lawrence Erlbaum; siehe auch *Hans-Bernd Brosius 1994:* Agenda-Setting nach einem Vierteljahrhundert Forschung: Methodischer und theoretischer Stillstand? In: Publizistik 39: 269–288.

415 Cohen 1963, zit. n. *James W. Dearing/Everett M. Rogers 1996:* Agenda-Setting. Thousand Oaks/London/New Delhi: Sage, S. 1.

416 *Niklas Luhmann 1971:* Öffentliche Meinung. In: Ders., Politische Planung. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 9–34.

417 *Michael Schenk 1985:* Politische Meinungsführer: Kommunikationsverhalten und primäre Umwelt. In: Publizistik 30: 7–16; *Barbara Pfetsch 1994:* Themenkarrieren und politische Kommunikation. Zum Verhältnis von Politik und Medien bei der Entstehung der politischen Agenda. In: APuZ B 39/94: 11–20.

418 *Florian Rötzer 1999:* Aufmerksamkeit als Medium der Öffentlichkeit. In: Rudolf Maresch/Niels Werber (Hrsg.), Kommunikation, Medien, Macht. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S.35–58, hier insbes. S.41: Öffentlichkeit werde von den Gesetzen der Aufmerksamkeit „regiert", durch sie entstehen Bekanntheit, Begehrtheit und Prominenz, zuallererst aber die Wahrnehmung dessen, was in der Öffentlichkeit erscheint, was in ihr präsent ist; die Publizität einer Mitteilung allein sichere noch keineswegs ihre Beachtung: „Öffentlichkeit ist zunächst eine leere Struktur mit bestimm-

Lied zu singen. Die Frage ist also: Welche Themen bewegen/interessieren das Publikum so, daß viele davon wissen und ihr Wissen in der Kommunikation nutzen? Wird die Prominenz eines Themas der politischen Öffentlichkeit konditioniert durch Eigenschaften des Themas oder durch Eigenschaften des Publikums[419]? Wie werden die *Agenda des Publikums* erzeugt?

Zweitens, nur ein geringer Teil des Informationsangebots, über welches die Medien verfügen, wird tatsächlich publiziert, d. h., der Großteil wandert in den Papierkorb der Journalisten oder wird schlicht ignoriert. Jede Meldung, jede „Story" hat bereits einen hochgradigen Selektionsprozeß hinter sich. Auf die Erklärung dieses Sachverhalts hat sich die Theorie der Nachrichtenfaktoren bzw. der Nachrichtenwerte von Nachrichtenfaktoren[420] spezialisiert. Hierher gehört auch die Frage nach den Kriterien für die Redaktionsentscheidungen über die Aufmachung oder Präsentation einer Meldung: Welches Thema kommt auf die Titelseite, welche Themen werden in den Fernsehnachrichten ausführlicher behandelt und mit Filmberichten unterlegt, welche Themen kommen in den „Meldungsblock" usw. All das beeinflußt die Frage, was auf die *Tagesordnung der Medien* (Agenda der Medien) kommt[421]. Die zentrale Hypothese der Agenda-Setting-Forschung lautet nun: Die Rangordnung der Wichtigkeit eines Themas beim Publikum korreliert hoch mit der Rangordnung der Medienthemen, und diese Korrelation besteht ziemlich unabhängig von der Frage, ob das Thema ein in der gesellschaftlichen Realität wichtiges Problem artikuliert oder nicht (relative Unabhängigkeit des Agenda-Setting-Prozesses von realen Indikatoren)[422].

Drittens, Politiker, Parteien oder staatliche Instanzen (z. B. die Regierung) haben ebenfalls bestimmte Auffassungen darüber, was auf die Tagesordnung gehört und wie die Prioritäten

---

ten Randbedingungen, zu denen auch und immer stärker solche technischer Natur gehören, die Auftreten und Beachtetwerden unter Bedingungen der Knappheit regulieren und selektieren. Wer oder was nicht beachtet wird oder keine Aufmerksamkeit auf sich zieht, ist als öffentlicher Agent nicht vorhanden. *Aufmerksamkeit geht jeder Beobachtung voraus und ist daher Grundlage jeder Kommunikation*" (Hervorhebung im Original).

419 *David B. Hill 1985:* Viewer Characteristics and Agenda Setting by Television News. In: Public Opinion Quarterly 49: 340–350.

420 *Hans-Mathias Kepplinger 1998:* Der Nachrichtenwert der Nachrichtenfaktoren. In: Christina Holtz-Bacha/Helmut Scherer/Norbert Waldmann (Hrsg.), Wie die Medien die Welt erschaffen und wie die Menschen darin leben. Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 19–38.

421 *Maxwell McCombs/Edna Einsiedel/David Weaver 1991:* Contemporary Public Opinion. Issues and the News. Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum, S. 38; *Hans-Jürgen Weiß 1989:* Öffentliche Streitfragen und massenmediale Argumentationsfiguren. Ein Ansatz zur Analyse der inhaltlichen Dimension im Agenda Setting-Prozeß. In: Max Kaase/Winfried Schulz (Hrsg.), Massenkommunikation. Theorien, Methoden, Befunde. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 473–489.

422 *Roy Behr/Shanto Iyengar 1985:* Television News, Real-World Cues, and Changes in the Public Agenda. In: Public Opinion Quarterly 49: 38–57.

zu setzen seien. Klaus von Beyme[423] kommt in seiner Untersuchung zu der Schlußfolgerung, im Problembereich der Ordnungspolitik erfolge das Agenda-Setting im wesentlichen durch Politiker und politische Instanzen. Auch in anderen Bereichen komme den Medien eher eine *Verstärkerfunktion* zu, denn – so Beyme – die Medien könnten eigentlich gar nichts entscheiden; entschieden wird überwiegend in Gremien wie Parteivorständen, Koalitionsausschüssen, Parlamentsausschüssen oder in der Regierung. Hier fallen denn auch die Entscheidungen darüber, was auf die Tagesordnung gesetzt werden soll. – Wie immer dem sein mag, richtig ist, daß es in der Policy-Arena im engeren Sinne ebenfalls ein Agendasetting gibt. Somit haben wir drei verschiedene Ebenen des Agenda-Setting zu unterscheiden: 1. Ein je nach Entscheidungssituation variierendes Agendasetting der Policy-Arena; 2. die Erzeugung von Themenkarrieren durch die Medien und 3. die Prioritätenliste der Agenda des Publikums[424].

Das Bürgerpublikum ist nur selten – wenn überhaupt – „Opfer" massenmedialer Verführungskünste[425]. Die Skepsis der Bürger gegenüber der Glaubwürdigkeit der Medien ist relativ hoch und in letzter Zeit noch gestiegen. Einen gewissen Glaubwürdigkeitsbonus genießen offenbar nach wie vor die Bilder des Fernsehens: „The perceived realism of visuals lends them credibility. Seeing is, indeed, believing."[426] Das Fernsehen vermittelt ein Gefühl des Dabeiseins und erzeugt so gesteigerte Aufmerksamkeit; wahrscheinlich können Bilder vom Gehirn sogar leichter verarbeitet werden als rein verbal präsensierte Texte. Das Fernsehen erreicht deshalb auch all jene, die als „functionally illiterate" gelten. „Televised news has became the most widely used source of political information."[427] Umso bedeutsamer ist daher der sinkende Glaubwürdigkeitsbonus des Fernsehens: 1976 hielten noch 66 % der be-

---

423 *Klaus v.Beyme 1997:* Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 82 ff.

424 *James W. Dearing/Everett M. Rogers 1996:* Agenda-Setting, a. a. O., S. 5 Figure 1.1: Three Main Components of the Agenda-Setting Process: The Media Agenda, Public Agenda, and Policy Agenda. Zur Rezeption dieses Modells siehe *Ulrich von Alemann 1997:* Parteien und Medien. In: Oscar W. Gabriel/Oskar Niedermayer/Richard Stöss (Hrsg.), Parteiendemokratie in Deutschland, a. a. O., S. 478–404. Diese drei Ebenen können gegeneinander variieren und so Instabilitäten erzeugen, siehe *Frank R. Baumgartner/Bryan D. Jones 1993:* Agendas and Instability in American Politics. Chicago/London: The Univ. of Chicago Press.

425 Siehe allerdings die kritisch gehaltenen Beiträge in *Michael Margolis/Gary A. Mauser 1989 (Hrsg.):* Manipulating Public Opinion. Pacific Grove, Cal.: Brooks/Cole Publ. Comp.; *Marc Raboy/Peter A. Bruck 1989 (Hrsg.):* Communication for and against Democracy. Montreal/New York: Black Rose Books; *Philip Schlesinger 1986 (Hrsg.):* Communicating Politics. Mass Communication and the Political Process. Leicester Univ. Press/UK; *Noam Chomsky 1991:* Deterring Democracy. London/New York: Verso.

426 *Doris A. Graber 1996:* Say It With Pictures. In: K. H. Jamieson (Hrsg.), The Media and Politics, a. a. O., S. 87.

427 *Doris A. Graber 1996:* Say It With Pictures, a. a. O., S. 89.

fragten Österreicher das Fernsehen für die glaubwürdigste Informationsquelle, 1996 waren es nur mehr 53 % (im intermedialen Vergleich ist das noch immer sehr hoch: die Glaubwürdigkeit der Zeitungen sank von 27 % auf 13 %)[428].

Die wachsende Skepsis des Publikums gegenüber der Objektivität und Qualität der Berichterstattung der Medien dürfte zu einem Teil durch den Anstieg im generellen Bildungsniveau der Bevölkerung erklärbar sein. Bildung schützt doch zu einem gewissen Grad vor naiver Faktengläubigkeit, außerdem dürfte „Medienkritik" zu einem Bestandteil der Lehrpläne des Mittelschulunterrichts geworden sein. Ein nicht unwesentlicher Anteil für die sinkenden Glaubwürdigkeitszuschreibungen gebührt jedoch den Medien selbst, vor allem den schon angesprochenen Tendenzen zu Negativismus, Dramatisierung, Personalisierung und der Vorliebe für „Media Events".

Negativismus: Für den Journalismus besitzen Ereignisse mit einem negativ zu bewertenden Informationsgehalt einen hohen Nachrichtenwert[429]. Dazu gehören Berichte über Naturkatastrophen, Unglücksfälle mit hohem Schadenswert, kriegerische Ereignisse, Gewaltverbrechen, Tragödien, Konflikte aller Art, Krisen, Skandale usw. Der Medienrezipient muß auf die Dauer den Eindruck gewinnen, in einer von Katastrophen gefüllten Welt zu leben. Negative Informationen haben nicht zufälligerweise einen höheren Nachrichtenwert als positive, denn sie finden beim Rezipienten generell mehr Aufmerksamkeit und werden auch besser erinnert als positive. Vermutlich handelt es sich um eine „entwicklungsgeschichtlich" verankerte Reaktion, weil Negativinformationen „eine Warnfunktion ausüben"[430]. Zweifellos haben solche Berichte meist auch einen gewissen Unterhaltungswert. Es wäre deshalb voreilig, die Medien zu verurteilen; ein Merkmal des Publikums sollte man nicht den Medien anlasten. Bei Skandalen z. B. verhält es sich so wie beim Wetter: Niemand interessiert sich dafür, aber alle sprechen darüber (nur in vormodernen Imperien hat man die Überbringer schlechter Nachrichten hingerichtet). Die Tendenz zum Negativismus reicht jedoch wesentlich weiter, und hier liegen die eigentlichen Probleme: Zwei Drittel der Berichterstattung der Medien über die Amtsführung von Präsident Clinton enthielten eine negative Bewertung[431]. Thomas E. Patterson[432] spricht von einem „attack journalism"; Politiker werden als selbstsüchtige Lügner „entlarvt", die keine Glaubwürdigkeit verdienen. Die Journalisten erfreuen sich an „muck-

---

428 *Fritz Plasser/Peter A. Ulram 1998:* Von der Parteien- zur Medienverdrossenheit? Trends in Österreich, Deutschland und den USA. In: E. Busek/C. Hüffel (Hrsg.), Politik am Gängelband der Medien. Wien: Jugend und Volk, S. 107–122, hier S. 117.

429 *Hans Mathias Kepplinger/Helga Weißbecker 1991:* Negativität als Nachrichtenideologie. In: Publizistik 36: 330–342.

430 *Hans Mathias Kepplinger 1998:* Die Demontage der Politik in der Informationsgesellschaft, a. a. O., S. 199.

431 *Doris A. Graber 1997:* Mass Media and American Politics, a. a. O., S. 277.

432 *Thomas E. Patterson 1996:* Bad News, Bad Government. In: K. H. Jamieson (Hrsg.), The Media and Politics, a. a. O., S. 102 f.

raking – sensational exposes of corruption", „mudslinging", „feeding frencies" etc., und deshalb dürfe man sich über „growing cynicism about politics and politicians" nicht wundern: „The prevalence of negative information makes it seem that all of the candidates are mediocre or even poor choices."[433]

Kepplinger untersuchte einige Zeitungen der deutschen Qualitätspresse und fand, daß mehr als zwei Dritel (69 %) der Aussagen über Politiker negativ gehalten waren. Es dürfte kaum einen anderen Beruf geben, der von der Presse derart pauschal diskreditiert werde wie der des Politikers[434]. Die Arbeitsweise der Journalisten habe sich in den letzten beiden Jahrzehnten merklich verändert: „habitualisierter Pessimismus" und Kritik als Berufspflicht seien die Kennzeichen. Der weitverbreitete Zynismus des Publikums[435] gegenüber Politik und Politikern sei daher kein Zufall, sondern eben ein Effekt des Negativismus der Medien in der politischen Berichterstattung – so auch der Grundtenor der amerikanischen Autoren. Dieser Zynismus des Publikums schlage aber nun auf die Medien zurück: Man könne zwar keine „generelle Medienverdrossenheit" empirisch nachweisen, aber der Zusammenhang mit dem diagnostizierten Glaubwürdigkeitsverlust liegt doch auf der Hand[436].

Bis zum Beginn der 1990er Jahre konnte man die Grundaussage der Agenda-Setting-Forschung relativ einfach zusammenfassen: „The position of an issue on the media agenda importantly determines that issue's salience on the public agenda."[437] Von 112 empirischen Studien haben immerhin 60 % diesen Sachverhalt bestätigt. Ob die Agenda-Setting-Forschung auch in Zukunft solche Ergebnisse zutage fördern wird können, ist zumindest ungewiß, eher unwahrscheinlich, und zwar aus folgenden Gründen:

- Die Agenda-Setting-Funktion ist abhängig von einem relativ hohen Niveau der Glaubwürdigkeit der Medien; daß die Medien ein solches zurückgewinnen werden, darf man bezweifeln, zumal die Tendenz vielmehr in die Richtung von *Infotainment* verläuft, also der Verwischung der Grenzen zwischen Unterhaltung und Information. Speziell die Informationssendungen des Fernsehens sind unauflöslich in ein *entertainment environment* des Mediums eingebunden – man denke an den Stil der Berichterstattung in den privaten Fernsehkanälen.
- Agenda-Setting war am stärksten in demjenigen Segment des Publikums, das sich nur wenig für Politik interessierte und daher auf niedrigem Informationsniveau dazu

433 *Doris A. Graber 1997:* Mass Media and American Politics, a. a. O., S. 255.

434 *Hans Mathias Kepplinger 1998:* Die Demontage der Politik in der Informationsgesellschaft, a. a. O., S. 194.

435 *Joseph N. Cappella/Kathleen H. Jamieson 1997:* Spiral of Cynicism. The Press and the Public Good. New York/Oxford: Oxford Univ. Press.

436 *Fritz Plasser/Peter A. Ulram 1998:* Von der Parteien- zur Medienverdrossenheit? Trends in Österreich, Deutschland und den USA, a. a. O., S. 120.

437 *James W. Dearing/Everett M. Rogers 1996:* Agenda-Setting, a. a. O., S. 91 f.

neigte, die eigene Informiertheit zu überschätzen bzw. aktuell aufgeschnappte Informationen überzubewerten. Dieses Segment wird aller Voraussicht nach in Zukunft weiter schrumpfen, weil sich ein Teil völlig von der Politik verabschieden wird – „no politics on the screen", so W. Russell Neuman.

- Das politisch interessierte Segment wird sich aufgrund der Medienentwicklung in eine Vielzahl kleiner Publika auflösen. Wenn man künftig aus Programmen von 200 bis 500 Kanälen wird auswählen können, ist es unwahrscheinlich, daß es noch ein Massenpublikum herkömmlicher Art geben wird[438]. Die interaktiven Kommunikationsmöglichkeiten werden diesen Trend noch verschärfen. Die für die Agenda-Setting-Forschung so wichtige Unterscheidung von „obtrusive/unobtrusive Issues" verliert an Bedeutung, wenn in Zukunft nur noch die Frage entscheidend ist, ob jemand in die zahlreichen *issue publics* „eingeklinkt" ist oder nicht.

Die These von der zunehmenden Auflösung des Massenpublikums ist derzeit allerdings noch mit Vorsicht zu genießen, denn es ist keineswegs ausgemacht, wie sich das Publikum unter „Vielkanalbedingungen" tatsächlich verhalten wird. Manches spricht dafür, daß die Bürgerinnen und Bürger bei ihrem „habitualisierten" oder gar „ritualisierten" Medienverhalten bleiben werden, d. h., es werden täglich dieselben Zeitungen gelesen und dieselben Fernsehkanäle gewählt, und zwar immer zur selben Zeit – in den USA wird das Fernsehgerät offenbar automatisch nach der Rückkehr von der Arbeit eingeschaltet, bedeutet das laufende Fernsehgerät soviel wie „being home" –, d. h. die Wahl des Fernsehkanals erfolgt zunächst einmal ziemlich unabhängig von den Programm*inhalten*. Der Großteil des Medienangebots wird schlicht ignoriert[439]. Zum andern dürften die Konzentrationsprozesse im Mediensektor der

438 *Patrick Rössler 1997:* Die Definitionsmacht für Themen des politischen Diskurses in einer veränderten Kommunikationswelt. – Agenda-Setting und die Individualisierungstendenzen im Online-Zeitalter. In: H. Schatz/O. Jarren/B. Knaup (Hrsg.), Machtkonzentration in der Multimediagesellschaft? Beiträge zu einer Neubestimmung des Verhältnisses von politischer und medialer Macht. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 78–97, insbesondere S. 86; *Christina Holtz-Bacha 1997:* Das fragmentierte Medien-Publikum. Folgen für das politische System. In: APuZ B 42: 13–21.

439 Siehe jedoch *Georg Ruhrmann 1996:* Fernsehen im Alltag. In: Heribert Schatz (Hrsg.), Fernsehen als Objekt und Moment des sozialen Wandels. Faktoren und Folgen der aktuellen Veränderungen des Fernsehens. Opladen. Westdeutscher Verlag, S. 333–370; die *Nutzungskompetenz* könnte im Zuge der „digitalen Revolution" beträchtlich steigen – siehe dazu *Nicholas Negroponte 1997:* Total Digital. – Die Welt zwischen 0 und 1 oder Die Zukunft der Kommunikation. München: Goldmann/Bertelsmann Verlag –, das Programmangebot wird in absehbarer Zeit 300 Programme erreichen, die Nutzung wird *selektiver* werden: „Wie lassen sich 300 ‚Programme' noch als Massenkommunikation begreifen?", S. 340; wir können heute schon zwischen über 2.700 Sendungen täglich auswählen, so Negroponte (S. 213).

Diversifizierung entgegenwirken: Die Medienkonzerne besitzen und managen ja eine größere Zahl von Fernsehkanälen, Radiostationen, Tageszeitungen und Zeitschriften unter *einem* Dach[440]; „Rationalisierung" bedeutet hier selbstverständlich, die aus dem Informationsgroßhandel der Agenturen eingekauften Nachrichten, Filmberichte und Reportagen gleichmäßig zu verteilen. Das medienmäßig diversifizierte Publikum bekommt dann doch wieder dieselbe Kost serviert, und die Meinungsforscher werden auch in den USA weiterhin dem Publikum die Frage stellen können: „What are the most important problems facing the nation today?" Die Befunde zur Zukunft der Massenmedien sind allerdings keineswegs eindeutig, insbesondere was das herkömmliche Fernsehen betrifft.

„Medienagenda" sind zunächst einmal ein beiläufiges Nebenprodukt der journalistischen bzw. redaktionellen Entscheidung[441], welche Berichte/Meldungen publiziert werden und welche nicht. Hier liegen die zwei zentralen Aufgaben des Journalismus, die ihn auch in den kommenden Zeiten der interaktiven Netzwerke nicht überflüssig machen werden: *1. Informationsselektion:* Die Selektivität der Berichterstattung verschärft sich fast täglich, zumal das Informationsangebot exponentiell steigt, sich in immer kürzeren Zeitabständen verdoppelt! Ohne scharfe Selektion würde die politische Öffentlichkeit in kürzester Zeit einem Informationskollaps erliegen[442]. Die Selektionsentscheidung des Journalisten erfolgt wahrscheinlich nur selten nach rein persönlichem Belieben, sondern gehorcht bestimmten Regeln, die unter der Theorie der Nachrichtenwerten bereits mehrfach angesprochen worden ist[443]. Entsprechend dieser Theorie werden Meldungen bevorzugt publiziert, wenn sie inhaltlich eines oder mehrere der folgenden Kriterien erfüllen:

Nachrichtenwerte – eine Übersicht:

- Naturkatastrophen und Unglücksfälle mit hohem Schadenswert;
- Skandale, also Normverstöße – insbesondere wenn prominente Personen involviert sind; dramatisierbare Ereignisse, Tragödien;
- Konflikte – insbesondere zwischen großen Interessengruppen, Parteien, ranghohen Politikern usw;
- Prominenz von Personen, fast unabhängig von den Inhalten der Meldung;
- gravierende Mißstände, je nach Grad oder Umfang von Betroffenheiten;
- lokaler Bezug eines Ereignisses (begünstigt Inlands- vor Auslandsmeldungen);

---

440 *Ben H. Bagdikian 1997:* The Media Monopoly. Boston: Beacon Press, 5th Ed.

441 *Klaus-Dieter Altmeppen 1999:* Redaktionen als Koordinationszentren. Beobachtungen journalistischen Handelns. Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

442 *Jürgen Gerhards 1994:* Politische Öffentlichkeit, a. a. O., S. 77–105.

443 Siehe zum folgenden *Niklas Luhmann 1996:* Die Realität der Massenmedien, a. a. O., S. 57 ff.

- Seltsamkeit oder Esoterik („human interest stories"); und schließlich
- Aktualität[444].

2. *Themenstrukturierung*: Die zweite wichtige Aufgabe von Journalisten und Redaktionen besteht in der Themenstrukturierung: Wie lautet die Schlagzeile des Tages, welche Themen werden auf der Titelseite angekündigt, nach vorne gerückt oder zurückversetzt, illustriert oder auch nicht, kommentiert oder auch nicht, welche Themen müssen dem Platzmangel geopfert werden? – Solche Formatentscheidungen spielen für das Agenda-Setting eine große Rolle: Die Titelblätter der Zeitungen müssen wirksame Aufmerksamkeitsfänger sein, und auch die Nachrichtensendungen des Fernsehens sollten spannend beginnen bzw. dürfen nicht langweilig werden, sonst verläßt der Rezipient den Kanal (und kommt möglicherweise den ganzen Abend nicht mehr zurück; es geht also auch um Einschaltquoten, welche wiederum die Preise für die kommerzielle Werbung zur Prime Time bestimmen, d. h., es geht um sehr viel). Alles, worauf es hier ankommt, ist „attention grabbing"!

Front-Page-Stories seriöser Tageszeitungen werden selten mißachtet; die Titelstory z. B. der *New York Times* wird in den USA von Hunderten anderen Zeitungen ebenfalls als Titelstory gebracht oder zumindest als berichtenswertes Thema aufgegriffen; dasselbe gilt für viele Fernsehstationen. Als eines der bekanntesten Beispiele für das Agendasetting der Medien wird in der Literatur immer wieder das „Drug Issue" angeführt[445]: Ausgehend von einer Titelstory der *New York Times* (1989) erhielt das Thema eine solche Prominenz, daß alle Medien darauf einstiegen. Eher zufällig starben in diesen Tagen zwei prominente Personen an einer Überdosis; solche „Schlüsselereignisse" (trigger events) sind für eine steile Karriere eines Themas oft entscheidend und tatsächlich verschwand das Drogenthema nicht mehr aus den Medien. Der Präsident erklärte feierlich einen „War on Drugs" und stellte ein teures Programm zur Bekämpfung des Drogenmißbrauchs in Aussicht. Auch darüber wurde ausführlich berichtet. Innerhalb weniger Monate glaubten 54 % der Amerikaner, Drogenmißbrauch sei das wichtigste Problem der Nation. Dies alles geschah ohne Bezug auf Veränderungen bei den „real-world indicators"[446], also ohne Daten zur Beantwortung der Frage, wie ernst ein Problem wirklich ist: Die Zahl der Drogentoten war z. B. *nicht* gestiegen; im Januar 1992, als das Thema aus den Medien weitgehend verschwunden war, glaubten nur mehr 4 % der befragten Amerikaner, Drogenmißbrauch gehöre zu den wichtigsten Problemen des Landes. Zwischenzeitlich hatte ein anderes Thema Karriere gemacht, nämlich das *Crime Issue*, und auch in diesem Fall wiesen die Daten der Verbrechensstatistik keine Zunahme, im Gegenteil, eher

444 Über Listen dieser Art besteht in der Theorie der Nachrichtenwerte allerdings kein Konsens.

445 *Stephen D. Reese/Lucig H. Danielian 1991:* Intermedia Influence and the Drug Issue: Converging on Cocaine. In: Protess and McCombs (Hrsg.), Agenda Setting, a. a. O., S. 237–250.

446 *James Dearing/Everett M. Rogers 1996:* Agenda-Setting, a. a. O., S. 22.

rückläufige Zahlen aus. Trotzdem gehörte dann die Arbeit an der „Crime Bill" zum Schwerpunktprogramm der Clinton-Administration.

In Europa wurde Ende der 1970er Jahre das Thema „Umweltschutz" zum Dauerbrenner der Medien, obwohl die Zeiten der ärgsten Umweltverschmutzung längst vorbei waren und sich manche Indikatoren des Zustandes der Umwelt *verbesserten*. Ganz ähnlich liegen die Sachverhalte beim Ausländerthema Ende der 1980er Jahre. – Mit Ausnahme des Ökologie-Themas machten in den 1980er Jahren in erster Linie solche Themen steile Karrieren, die von Parteien auf der rechten Seite des politisch-ideologischen Codes „besetzt" waren. Die Clinton-Lewinsky-Affäre ist möglicherweise ein letzter „Ausläufer" dieses Trends, der sich in Europa seit kurzem umgekehrt und zur linken Seite verlagert haben dürfte. Wie die großen ideologischen Reorientierungen des Publikums und das Agenda-Setting der Medien längerfristig zusammenhängen, scheint noch wenig untersucht zu sein. Das Rätsel wird noch größer, wenn man bedenkt, daß die „Issue-Attention Cycles"[447] relativ kurz sind – die Medien sind ja jederzeit bereit, alte Probleme – die News von gestern – ungelöst liegenzulassen.

Täglich konkurrieren Hunderte von Themen um die Aufmerksamkeit des Publikums. Nach einer von Heinz Fischer vorgestellten Studie[448] wurden in Österreich in einem einzigen Monat (Juni 1995) 1.428 Gesetzesvorschläge in den Medien publiziert, im selben Monat aber nur 29 Anträge im Parlament eingebracht und „nur" 15 Gesetze beschlossen. Wenn die Bürger eines Landes nach den derzeit „wichtigsten Problemen" gefragt werden, so nennen sie im Durchschnitt vier bis fünf[449], d. h., nur eine sehr, sehr begrenzte Zahl von Issues „erobert" die Aufmerksamkeit des großen Publikums. Die zentrale Variable des Agenda-Setting ist daher *salience*, die Erzeugung von Prominenz für ein Thema/ein Problem: „Attention is one of our polity's scarcest resources; so agenda-setting is powerful decision-making."[450]

Die politische Öffentlichkeit fungiert wie ein riesiger „Resonanzboden" (Habermas) für gesellschaftliche Probleme, aber dessen Empfindlichkeit – systemtheoretisch gesprochen: dessen hohe informationelle Offenheit trotz operativer Geschlossenheit des politischen Systems – muß erkauft werden durch hohe und weitgehend unkontrollierbare Selektivitäten des Systems. Die Macht der Medien ist eben hier anzusiedeln: Es liegt in der Hand der Medien, einem Problem Publizität zu verschaffen oder auch nicht; es liegt in der Hand der Medien, dem Publikum zu signalisieren, welche Issues „wichtig" sind und welche nicht, welche Politiker „gut" sind und welche nicht[451], und zeitweise gelingt es den Medien, ihre eigenen Präferen-

---

447 *Anthony Downs 1991:* Up and Down With Ecology: The „Issue-Attention Cycle". In: David Protess/Maxwell McCombs (Hrsg.), Agenda Setting, a. a. O., S. 27–34.

448 Quelle: Der Standard vom 26. Juli 1995, S. 4.

449 *James Dearing/Everett Rogers 1996:* Agenda-Setting, a. a. O., S. 66.

450 *David Weaver 1983:* Media Agenda-Setting and Elections: Assumptions and Implications. In: W. Schulz/K. Schönbach (Hrsg.), Massenmedien und Wahlen. München: Verlag Ölschläger, S. 263–282, hier S. 273.

451 Manche Politiker haben mit den Medien „schlechte Erfahrungen" gemacht, siehe dazu einschlä-

zen den Regierungen und Parlamenten „auf die Tagesordnung" zu setzen (Stichwort zum Problem: Anlaßgesetzgebung). – Die *demokratietheoretischen* Konsequenzen können hier nur angedeutet werden: Die Entscheidungsträger auf der Ebene der Staatsleitung sind kontrollierbar, sind verantwortlich und können abgewählt werden. All das gilt für die Medien nicht, im Gegenteil, sie sind in ihrer Freiheit sogar verfassungsrechtlich geschützt, und sie orientieren sich primär am *eigenen Erfolg*. Die Medien kontrolliert niemand – außer sie kontrollieren sich selbst.

8.4 Die Wahlkampfkommunikation

Der Terminus „Wahl*kampf*" verweist auf Zeiten, als Wahlen nicht unbedingt friedlich verlaufen mußten. Bis gegen Ende des 19. Jahrhunderts verblieben Wahlen weitgehend ein Ereignis auf der lokalen Ebene, wo die zu wählenden Honoratioren am Wahltag ein großes Fest mit viel Freibier zu veranstalten hatten (so jedenfalls in England)[452]. Die geheime Stimmabgabe gab es noch nicht, und so standen alle Türen offen für einen direkten Zugriff auf den Wähler: Aristokraten ließen Bauern geschlossen zur Wahl antreten, die Bürgermeister der Kleinstädte ihre Klienten, Fabrikanten ihre wahlberechtigten Angestellten und Handwerker, die Pfarrer ihr sonntägliches Kirchenvolk etc. Patrimoniale Machtverhältnisse spielten wohl überall noch eine wesentliche Rolle, ebenso Korruption: Wer die Kontrolle über das Wahlverfahren besaß, verlor selten die Wahl. – Wegen des personalistischen Charakters der Kommunikation und unter dem Einfluß von Alkohol konnten die Wogen der Emotionen leicht hochgehen und die Wahlen zu einem Kampf im wahrsten Sinn des Wortes übergehen. In vielen Ländern der Dritten Welt ist das heute noch so.

Die Grundsätze des modernen Wahlrechts – des allgemeinen, gleichen, geheimen und direkten Wahlrechts – haben die Wählerrolle von allen externen Konditionierungen befreit, seien es askriptive Merkmale der Person wie Geschlecht und Hautfarbe, oder sozialstrukturelle, wie Einkommen, Beruf, Konfession oder Bildung. Der politische Entscheidungskontext des Wählens erreichte damit „eine gewisse Autonomie und Indifferenz gegenüber anderen Bereichen der Gesellschaft"[453] – eine Folge der funktionalen Differenzierung der Gesellschaft, die auf das Wahlverfahren allerdings relativ spät voll durchschlägt. Als weitere Folge werden die kognitiven Strukturen der Wählerinnen und Wähler (z. B. Informationsniveau, politische Einstellungen, Wahlmotive etc.) auf der einen Seite und die Kommunika-

---

gige Beiträge im Sammelband von *Erhard Busek/Clemens Hüffel 1998 (Hrsg.):* Politik am Gängelband der Medien. Wien: Jugend und Volk.

452 Vgl. *D. G. Wright 1970:* Democracy and Reform, 1815–1885. Burnt Mill/Harlow: Longman; vgl. *K. Theodore Hoppen 1994:* Grammars of Electoral Violence in Nineteenth-Century England and Ireland. In: English Historical Review: 597–620.

453 *Niklas Luhmann 1969:* Legitimation durch Verfahren. Neuwied/Berlin: Luchterhand, S. 160.

tionsstrukturen der politischen Öffentlichkeit auf der anderen, weitgehend voneinander unabhängige Realitäten, operieren auf unterschiedlichen Grundlagen, sind als Mikro- bzw. Makro-Ebene analytisch zu trennen und bedürfen daher auch eines unterschiedlichen methodischen Zugangs. – Wir wenden uns im folgenden zuerst der Makroebene zu, fragen nach der besonderen Relevanz der Massenmedien in modernen Wahlkämpfen und untersuchen im zweiten Schritt zur Mikroebene Ansätze zur Erklärung von politischen Einstellungen sowie des individuellen Wahl*verhaltens*.

Wahlen sind in jeder Demokratie kritische Ereignisse. Sie stellen gewissermaßen ein Herzstück des demokratischen Prozesses dar, denn ohne freie Wahlen kann es keine funktionierende Demokratie geben[454]. Soweit besteht in der Literatur Konsens. Aber schon die Frage nach den *Funktionen von Wahlen* wird ganz unterschiedlich beantwortet. An der Oberfläche des politischen Systems geht es bei Wahlen um die Rekrutierung von Personal für die Ämter der Staatsleitung, da sie in Demokratien nur zeitlich befristet vergeben werden. – Bei genauerer Betrachtung erfüllen jedoch die Wahlen die Funktion der „Rekrutierung von politischen Eliten"[455] kaum mehr – man sieht ja schon im Fernsehen vor und nach der Wahl dieselben Gesichter –, denn dies widerspräche dem allgemeinen Trend zum Berufspolitiker. Das Kernanliegen fast aller Politiker heißt – jedenfalls bis zur Pensionierung – *Wiederwahl*, und zwar auch oder gerade in besonderem Maße in den USA, wo die Parteien bei der Aufstellung der Kandidaten eine geringe Rolle spielen. In den europäischen Ländern ist die Funktion der Selektion von Personal weitgehend in die Parteibürokratien abgewandert[456].

Ähnliches gilt für die „Machtverteilungsfunktion" von Wahlen auf Regierung und Opposition. In Ländern mit Proportionalwahlrecht erfüllen Wahlen nur noch in besonderen, selten auftretenden Konstellationen diese Funktion; ansonsten wird in den anschließenden Koalitionsverhandlungen darüber entschieden. Das Wahlergebnis am späten Wahlabend präsentiert die Veränderungen bei den Stimmstärken der Parteien und informiert uns nur über die geänderte Sitzverteilung im Parlament. In politischen Systemen mit fünf und mehr „relevanten" politischen Parteien müßten *vor* der Wahl ziemlich klare Koalitionsabsichten bekannt sein, damit man *nach* der Wahl wüßte, welche Koalition gewählt (an die Regierung kommt) bzw. nicht gewählt wurde (in die Opposition muß)[457]. Die Wähler würden in der

---

454 *Ernst-Wolfgang Böckenförde 1987:* Demokratische Willensbildung und Repräsentation. In: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Bd. II: Demokratische Willensbildung – Die Staatsorgane des Bundes. Heidelberg: C. F. Müller, S. 29–48.

455 So jedoch *Dieter Nohlen 1991:* Wahlen/Wahlrecht. In: Ders. (Hrsg.), Wörterbuch: Staat und Politik. München/Wien: Piper, S. 762–768.

456 *Klaus von Beyme 1997:* Funktionswandel der Parteien in der Entwicklung von der Massenmitgliederpartei zur Partei der Berufspolitiker. In: Oscar W. Gabriel/Oskar Niedermayer/Richard Stöss (Hrsg.), Parteiendemokratie in Deutschland, a. a. O., S. 359–383.

457 Vgl. jedoch *Franz Urban Pappi 1999:* Die Abwahl Kohls. Hauptergebnis der Bundestagswahl 1998? In: ZFP 46: 1–29.

Tat gerne genau diese Chance der Wahl von Koalitionen sehen, aber da spielen die strategischen Kalküle der Parteivorstände oft nicht mit. Über die Machtverteilung auf Regierung und Opposition wird durch Wahlen fast nur in Ländern mit einer parlamentarischen Demokratie *und* einem Mehrheitswahlrecht entschieden, so z. B. in Großbritannien. In präsidentiellen Systemen kann man nichteinmal klar definieren, ob es so etwas wie eine „Opposition" überhaupt gibt[458]; hier geht es primär um Mehrheiten für Kandidaten, so z. B. in den USA.

Welche Funktionen man darüber hinaus noch den Wahlen zuschreiben könnte oder sollte, wollen wir hier dahingestellt sein lassen und halten stattdessen thesenartig fest: Die entscheidende Funktion von Wahlen ist die *Legitimationsfunktion*. Der Begriff „Legitimation" hat sich – trotz Max Weber – ebenfalls bis heute nicht eindeutig definieren lassen. *Legitimität als Zustand* beschreibe die spezifische, historisch sowie kulturell variable Ausprägung der „Anerkennungswürdigkeit einer politischen Ordnung", *Legitimation als Prozeß* verweise auf den Vorgang, der sich ununterbrochen vollziehe, so Sarcinelli[459]. Sarcinellis Begriffe beziehen sich auf die *politische Ordnung*, was darauf hindeutet, daß er primär den Problemaspekt der *Systemlegitimation* im Auge hat[460]. Autoritäre Systeme müssen sich in der Tat anders legitimieren als Demokratien, und auch in Demokratien wird die „freiheitlich-demokratische Grundordnung" von rechtsextremen und linksextremen Ideologien angegriffen, wie wir sahen, d. h., es gibt politische Strömungen, die sich außerhalb des „Verfassungskonsenses" oder außerhalb des „demokratischen Verfassungsbogens" befinden. Auch die Phänomene wie „Politikverdrossenheit" oder „Vertrauensschwund in die Funktionsfähigkeit der demokratischen Institutionen" sind – so manche Autoren – ein Anlaß für Beunruhigung.

Trotzdem ist es bei nüchterner Betrachtung eine Tatsache, daß die seit Beginn der 1970er Jahre immer wieder prognostizierte „Legitimationskrise" (Habermas z. B.) nicht eingetreten ist, im Gegenteil, empirisch vergleichende Untersuchungen belegen sogar langfristig eine Zunahme der Demokratiezufriedenheit[461]; von einer Legitimationskrise könne daher nicht ge-

---

458 Siehe Kapitel 10.

459 *Ulrich Sarcinelli 1998:* Legitimität. In: O. Jarren/U. Sarcinelli/U. Saxer (Hrsg.), Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 253–267, hier S. 254.

460 Vgl. *Bettina Westle 1989:* Politische Legitimität – Theorien, Konzepte, empirische Befunde. Baden-Baden: Nomos, im Anschluß an David Easton.

461 *Michael Terwey 1996:* Demokratiezufriedenheit und Vertrauen: Politische Unterstützung in Westeuropa und im vereinten Deutschland. In: ZA-Information 39: 94–129. Zuletzt die Daten zur Wahl in der BRD 1998 in der Wochenzeitschrift *Die Zeit*, Nr. 41, vom 1. Okt. 1998, S. 18: Nur 7 % in den westlichen Bundesländern sind mit der Demokratie „gar nicht zufrieden", im Osten dagegen 15 %; siehe auch *Christoph Ehrhart/Eberhard Sandschneider 1994:* Politikverdrossenheit: Kritische Anmerkungen zur Empirie, Wahrnehmung und Interpretation abnehmender politischer Partizipation. In: ZParl., Heft 3: 441–471; *Andreas Schedler 1993:* Die demoskopische Konstruktion von „Politikverdrossenheit". In: PVS 34: 414–435, siehe dazu allerdings die Replik von

sprochen werden[462]. Dies beweisen auch die relativ hohen Wahlbeteiligungen, die außerhalb der USA und der Schweiz bei rd. 70 bis 80 % liegen.

„Systemlegitimation" versteht sich auch in langfristig stabilen Demokratien nicht von selbst; das ist zweifellos richtig, sie bleibt grundsätzlich problematisch. Der Alltag der Demokratie ist aber dennoch nicht einem Drucktopf vergleichbar, der ständig über dem Siedepunkt kocht und daher Ablaßventile braucht, um nicht zu explodieren. Wahlen und Wahlkämpfe könnten solche Ventile darstellen (so die These von der Konfliktkanalisierungsfunktion), auf der anderen Seite könnte man Wahlen ebensogut mit einem Durchlauferhitzer vergleichen, der die Stimmung geradezu anheizt und das Problem der Systemlegitimation überhaupt erst dramatisiert. Kurzum, Wahlen alleine können eine von innen gefährdete Demokratie nicht retten.

Für den Normalzustand einer Demokratie braucht man offenbar zusätzliche Kriterien, um die Legitimationsproblematik besser in den Griff zu bekommen[463] und unser Vorschlag lautet, hierfür den Bezug zur Primärfunktion des politischen Systems, nämlich die laufende *Produktion und Durchsetzung verbindlicher Entscheidungen* trotz fehlenden Konsenses über den Entscheidungsinhalt beim betroffenen Kollektiv einzusetzen[464]: Gesetze, Verordnungen, Er-

---

Fritz Plasser/Peter A. Ulram 1994: Wie man durch die kritische Rekonstruktion von Apfelmus die Birne als „demoskopisches Konstrukt" entlarvt. In: PVS 35: 271–276; *Gert Pickel/Dieter Walz 1995:* Politisches Institutionenvertrauen in der Bundesrepublik Deutschland in zeitlicher Perspektive. In: Journal für Sozialforschung 35: 145–156; *Horst Pöttger 1996:* Politikverdrossenheit und Medien: Daten und Reflexionen zu einem virulenten Problem. In: O. Jarren/H. Schatz/H. Weßler (Hrsg.), Medien und politischer Prozeß. Politische Öffentlichkeit und massenmediale Politikvermittlung im Wandel. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 59–72; *Hans Mathias Kepplinger 1998:* Die Demontage der Politik in der Informationsgesellschaft, a. a. O., S. 15 ff. zur „Politikverdrossenheit".

462 So auch *Ulrich Sarcinelli 1998:* Legitimität, a. a. O., S. 263. Wesentlich kritischer dagegen *Eike Hennig 1997:* Demokratieunzufriedenheit und Systemgefährdung. In: Wilhelm Heitmeyer (Hrsg.), Was treibt die Gesellschaft auseinander? Bundesrepublik Deutschland: Auf dem Weg von der Konsens- zur Konfliktgesellschaft, Bd. 1. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 156–195. Zum Vergleich West- und Ostdeutschland siehe *Dieter Fuchs/Edeltraud Roller/Bernhard Weßels 1997:* Die Akzeptanz der Demokratie des vereinigten Deutschland. In: APuZ B 51: 3–12; *Hans Herbert von Arnim 1995:* Politikerverdrossenheit, Wertewandel und politische Institutionen. In: Volker J. Kreyher/Carl Böhret (Hrsg.), Gesellschaft im Übergang. Problemaufrisse und Antizipationen. Baden-Baden: Nomos, S. 31–38, die Frage ist allerdings, ob die von Arnim postulierten Partizipationschancen auf Dauer „greifen" werden, denn es ist ebenso denkbar, daß erhöhte Partizipationschancen schnell zu Überforderungen, Konflikten und Frust führen.

463 Vgl. *Martin Greiffenhagen 1997:* Politische Legitimität in Deutschland. Gütersloh: Bertelsmann, hier z. B. S. 171 ff. zum „Wohlfahrtsstaat als Quelle politischer Legitimität".

464 *Niklas Luhmann 1981:* Selbstlegitimation des Staates. In: Norbert Achternberg/Werner Krawietz (Hrsg.), Legitimation des modernen Staates. Beiheft 15 des Archivs für Rechts- und Sozialphilo-

lässe, Bescheide etc. fordern von den Rechtsadressaten Akzeptanz auch dann, wenn über die Inhalte der Entscheidung Dissens besteht, und über diesen Dissens öffentlich kommuniziert werden kann. So wird z. B. gegen das Habermassche Diskursmodell der „deliberativen Demokratie" das Argument vorgebracht, in modernen Demokratien seien Dissens und Konflikt wahrscheinlicher als Konsens, weil die Existenz des ideologischen Codes eben die Nichteliminierbarkeit von Konflikt bedeutet. Das Normalfunktionieren von Demokratien beruht wesentlich auf der Unterstellbarkeit einer generalisierten Akzeptanz verbindlicher Entscheidungen bei gleichzeitiger Chance der öffentlichen Kommunikation von Dissens, z. B. seitens der parlamentarischen Opposition. Opposition heißt ja nichts anderes als „Institutionalisierung eines Dauerkonflikts", wozu natürlich auch eine gewisse „Streitkultur" gehört, so manche kritische Autoren[465].

Genau auf *diese* Problematik der Erzeugung von generellen Akzeptanzunterstellungen sind Wahlen eingestellt: Sie eröffnen in regelmäßigen Abständen die Chance für einen „Richtungswechsel" in der Politik, und nur weil dies so ist, ergibt die ständige Artikulation von Alternativen, von Dissens und Konflikt als Hauptaufgabe der Opposition, überhaupt einen Sinn. Jeder Wahlsieg hat eben nur *vorläufige* Bedeutung, die Unterlegenen bleiben „als Gegner erhalten"[466]. Jedes Wahlergebnis testet gewissermaßen die kollektive Bereitschaft zur Akzeptanz der Verbindlichkeit einer Entscheidung, mit deren Inhalt aber ein großer Teil der Bevölkerung gar nicht einverstanden ist. Wie immer knapp oder auch eindeutig ein Wahlergebnis ausfallen mag, die Demokratie lebt davon die nächsten weiteren Jahre – ähnlich wie in der Wirtschaft ein Kredit funktioniert: Beide stellen quasi einen Vertrauensvorschuß[467] für einen produktiven Umgang mit einem knappen und deshalb wertvollen Gut dar.

Ein Wahlergebnis kann eine große, machtverwöhnte Partei samt ihren Millionen von Anhängern und Wählern über Nacht zu „Verlierern" erklären, und plötzlich stehen eingespielte,

---

sophie. Wiesbaden: Steiner, S. 65–83, für die These, „Legitimation" könne nicht von außen bezogen, sondern müsse im politischen System selbst erzeugt werden.

465 *Anton Pelinka 1993:* Zur Entwicklung einer Oppositionskultur in Österreich. Bedingungen politischen Erfolges in den achtziger Jahren. In: W. R. Langenbucher (Hrsg.), Politische Kommunikation, a. a. O., S. 157–163; *Heinrich Oberreuter 1990:* Defizite der Streitkultur in der Parteiendemokratie. In: U. Sarcinelli (Hrsg.), Demokratische Streitkultur. Theoretische Grundpositionen und Handlungsalternativen in Politikfeldern. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 77–100.

466 *Niklas Luhmann 1969:* Legitimation als Verfahren, a. a. O., S. 161.

467 *Günter Bentele/Stefan Seeling 1996:* Öffentliches Vertrauen und politischer Public Relations. Zur Bedeutung von Diskrepanzen als Ursache von Vertrauensverlust. In: O. Jarren/H. Schatz/H. Weßler (Hrsg.), Medien und politischer Prozeß. Politische Öffentlichkeit und massenmediale Politikvermittlung im Wandel. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 155–168; *Günter Bentele 1998:* Vertrauen/Glaubwürdigkeit. In: O. Jarren/U. Sarcinelli/U. Saxer (Hrsg.), Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Ein Handbuch mit Lexikonteil. Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 305–310.

für selbstverständlich gehaltene „Besitzstände" auf dem Spiel; die Zukunft ist ungewiß und mag für manche Gruppen sogar bedrohlich aussehen. – Wir wissen aus den Erfahrungen von Entwicklungsländern, wie kritisch so eine Situation sein kann, insbesondere wenn für die Enttäuschungsabwicklung mehrere Optionen offenstehen, z. B. die Anzweiflung der Korrektheit des Wahlverfahrens; in den westlichen Industrieländern ist das kaum mehr möglich. Hier erfüllen die beiden Aspekte der hohen Ungewißheit des Wahlausganges sowie die Dramatisierung des „Es steht viel auf dem Spiel" oder „historische Wahl" andere Funktionen, nämlich die *Erzeugung von Spannung als Bedingung für hohe Aufmerksamkeit* in der politischen Öffentlichkeit und erhöhte Partizipationsbereitschaft des Publikums am politischen Geschehen, denn viele empirische Befunde belegen ja, daß sich die Bürgerinnen und Bürger normalerweise für Politik wenig interessieren. – Wenn die Massenmedien dazu neigen, Wahlkämpfe zu dramatisieren, so tun sie dies zwar primär aus Eigeninteressen (Verkaufszahlen, Einschaltquoten), sie gehen jedoch durchaus konform mit der Eigenlogik des politischen Systems von Demokratien, die zumindest bei Wahlen eine sehr viel höhere Partizipationsbereitschaft voraussetzen als zu Normalzeiten. Wahlkämpfe sollen das Bürgerpublikum politisch engagieren und zum Urnengang motivieren, denn – so könnte man die Systemperspektive auf eine prägnante Formel bringen – *Partizipation legitimiert*. Partizipation steigert die Akzeptanz des Wahlergebnisses oder – um beim obigen Bild zu bleiben – erhöht den „politischen Kredit". Wir können nun auch den Legitimationsbegriff folgendermaßen versuchen zu reformulieren: *Legitimation verweist auf das Problem generalisierter Akzeptanz kollektiv verbindlicher Entscheidungen trotz laufender Kommunikation von Dissens.*

Die Relevanz der Massenmedien in diesen Prozessen wurde bis vor nicht allzu langer Zeit rein instrumentell begriffen, denn die Medien würden ja nur zwischen den Parteien/Kandidaten und den Wählern „vermitteln". Bis in die 1970er Jahre beherrschte das „limited-effects paradigm"[468] Theorie und Empirie der einschlägigen Forschung. So wiesen schon die Studien der Columbia-School von Paul Lazarsfeld und Mitarbeiter nach, daß die Wähler die Informationen der Medien selektiv nutzen und in erster Linie solche Botschaften rezipieren, die ihre bereits existierenden Prädispositionen stützen. Den Medien käme bestenfalls ein „Verstärkereffekt" zu, und dies primär bei den sog. Opinion Leaders, also bei demjenigen Personenkreis, der in der Alltagskommunikation „den Ton angibt", und von diesen würden die Durchschnittsbürger – gefiltert – die Messages der Medien vermittelt bekommen[469]. Diese

468 *Steven H. Chaffee/John L. Hochheimer 1983:* Mass Communication in National Election Campaigns: The Research Experience in the United States. In: W. Schulz/K. Schönbach (Hrsg.), Massenmedien und Wahlen. München: Verlag Ölschläger, S. 65–103. Vgl. *Christina Holtz-Bacha 1996:* Massenmedien und Wahlen. Zum Stand der deutschen Forschung – Befunde und Desiderata. In: Christina Holtz-Bacha/Lynda Lee-Kaid (Hrsg.), Wahlen und Wahlkampf in den Medien. – Untersuchungen aus dem Wahljahr 1994. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 9–44.

469 *Rainer-Olaf Schulze 1991:* Wahlforschung/Wahlsoziologie/Wechselwähler. In: Dieter Nohlen (Hrsg.), Wörterbuch: Staat und Politik. München/Wien: Piper, S. 772.

Annahmen sind als *Zwei-Stufen-Fluß* der Kommunikation in die Literatur eingegangen und können in dieser Form nicht mehr aufrechterhalten werden[470]. Die Studien von Lazarsfeld u. a. wurden seinerzeit – das darf man nicht vergessen – a) in Kleinstädten durchgeführt, 1940 in Erie County (Ohio), 1948 in Elmira (New York), wo es b) relative stabile republikanische Mehrheiten gab und prorepublikanische Medien (Zeitungen). – Seither hat sich auch dort das Mediensystem dramatisch verändert, insbesondere mit dem Aufstieg des Fernsehens zum Leitmedium wird jeder Wähler *direkt* von den Medien erreicht, deshalb können die in persönlichen Gesprächen geäußerten Meinungen nicht mehr den Einfluß haben, der ihnen vielleicht einmal in der Vergangenheit zugekommen sein mag.

Die berühmte Schrift der Michigan-School „The American Voter" von Angus Campbell et al. (1960) widmet der Rolle der Massenmedien gerade mal einen einzigen Absatz. Die zentrale Variable dieses Ansatzes hieß „party identification" und wurde definiert „as a product of an individual's affective orientation to an important group-object in his environment"[471]. Die Partei-Identifikation werde im Laufe der politischen Sozialisation (von den Eltern) erworben, sei deshalb stark affektiv besetzt und könne so die relativ hohe Stabilität des Wählerverhaltens über die Zeit hinweg gut erklären. Bis Anfang der 1970er Jahre hatte sich also auch die amerikanische Wahlforschung kaum um die Medieneinflüsse gekümmert[472]. Dann aber wurde das Fernsehen entdeckt, so auch in Deutschland von Noelle-Neumann, als die Wahlen Anfang und Mitte der 1970er Jahre sehr knapp durch wenige hunderttausend Stimmen entschieden wurden und die Meinungsforscherin ein von den Medien erzeugtes „Meinungsklima" dafür verantwortlich machen zu können glaubte: Je stärker insbesondere das Fernse-

---

470 *Michael Schenk 1985:* Politische Meinungsführer: Kommunikationsverhalten und primäre Umwelt. In: Publizistik 30: 7–16; *Michael Schenk/Patrick Rössler 1994:* Das unterschätzte Publikum. Wie Themenbewußtsein und politische Meinungsbildung im Alltag von Massenmedien und interpersonaler Kommunikation beeinflußt werden. In: F. Neidhardt (Hrsg.), Öffentlichkeit, öffentliche Meinung und soziale Bewegungen. Opladen: Westdeutscher Verlag (= Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderband 34), S. 261–295; *Hans-Dieter Klingemann 1986:* Massenkommunikation, interpersonale Kommunikation und politische Einstellungen. Zur Kritik der These vom „Zwei-Stufen-Fluß" der politischen Kommunikation. In: Max Kaase (Hrsg.), Politische Wissenschaft und politische Ordnung. Analysen zur Theorie und Empirie demokratischer Regierungsweise. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 387–399; *Rüdiger Schmitt-Beck 1993:* Interpersonale Kommunikation und Massenkommunikation als Instanzen der Politikvermittlung: Aspekte der Theorieentwicklung und empirischer Profile deutscher und amerikanischer Wähler. In: ÖZP 22: 445–462.

471 So die treffende Formulierung von *Steven Chaffee/John Hochheimer 1983:* Mass Communication in National Election Campaigns, a. a. O., S. 78; siehe auch das Büchlein von *Rudolf Wildenmann 1992:* Wahlforschung. Mannheim u. a.: B. I.-Taschenbuchverlag.

472 *Klaus Schönbach 1983:* Massenmedien und Wahlen – Perspektiven der europäischen Forschung. In: W. Schulz/K. Schönbach (Hrsg.), Massenmedien und Wahlen, a. a. O., S. 104–113.

hen in der öffentlichen Meinung den Eindruck vermittelte, die Parteien der sozial-liberalen Koalition hätten die Mehrheit der Wähler hinter sich, desto weniger wagten es die Symphatisanten von CDU/CSU, sich *öffentlich* zu artikulieren, was wiederum verstärkend auf das Meinungsklima zurückgewirkt habe usw. Die zentralen Variablen der sog. Theorie der Schweigespirale sind: ein massenmedial vermitteltes Meinungsklima mit dem Inhalt, eine bestimmte Partei hätte die Mehrheit; eine wachsende Zahl von Wählerinnen und Wähler, die den *subjektiven* Eindruck gewinnen, daß es sich tatsächlich so verhält; sowie drittens eine abnehmende Bereitschaft von Wählern anderer Parteien, *öffentlich* ihre Sympathie zu kommunizieren – aus Angst, sich sozial zu isolieren (Isolationsangst)[473].

Seit den 1970er Jahren wird in den USA ein *Niedergang der politischen Parteien* diskutiert, wobei man aber im Begriff der Partei für die USA unterscheiden muß zwischen den „Parteien in der Wahrnehmung der Wähler" (parties in the electorate), den Parteien im Kongreß (parties in Congress) und den „Parteien als formale Organisationen"[474]. Für Joshua Meyrowitz liegen die Zusammenhänge mit dem Aufstieg der elektronischen Massenmedien klar auf der Hand: Ende der 1960er Jahre war das Fernsehen in den USA in fast allen Haushalten präsent, das veränderte die „informational environments" u. a. auch für die politischen Parteien grundlegend: 1. Das Fernsehen eröffnet die Chance für die Entdeckung neuer „group identities" (die „minorities", von denen wir schon sprachen), und mit diesen entstanden die *issue publics* ohne Anbindung an die Parteien. Die sozialen Bewegungen setzten einerseits ein gewisses Niveau der Erosion der traditionellen Parteibindungen voraus – damals vor allem bei der Jugend –, andererseits beschleunigten sie diesen Prozeß, indem sie „alternative Loyalitäten" anboten. 2. Das Fernsehen erleichterte den Trend zu den Single-Haushalten – schon 1982 bestand ein Viertel aller Haushalte nur aus einer einzigen Person –, weil es einen fast kostenlosen kommunikativen Anschluß an die Außenwelt bietet. Der Unterschied der Single-Haushalte zu den Familien sei aber gar nicht so groß, wie man meinen möchte, denn „many ‚family encounters' now take place in front of the television set"[475] – die vielfältigen Folgen dieser Sachverhalte für die moderne Gesellschaft stehen hier nicht zur Diskussion; für die politischen Parteien sind sie aber greifbar: „People no longer inherit their political party along with their religion. The trend since the early 1970s has been toward issue and interest group politics

473 *Elisabeth Noelle-Neumann 1983:* Massenmedien und Meinungsklima im Wahlkampf. In: W. Schulz/K. Schönbach (Hrsg.), Massenmedien und Wahlen, a. a. O., S. 377–405; *Elisabeth Noelle-Neumann 1990:* Meinungsklima und Wahlforschung. In: M. Kaase/H.-D. Klingemann (Hrsg.), Wahlen und Wähler. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 481–530; *Elisabeth Noelle-Neumann 1996:* Öffentliche Meinung. – Die Entdeckung der Schweigespirale. Berlin/Frankfurt: Ullstein, 4., erw. Aufl.

474 *Martin P. Wattenberg 1994:* The Decline of American Political Parties, 1952–1992. Cambridge, Mass./London: Harvard Univ. Press.

475 *Joshua Meyrowitz 1985:* No Sense of Place, a. a. O., S. 147.

over party politics."[476] 3. „Questioning Authority" oder „our general loss of faith in powerful central leadership"[477], also Vertrauensverlust in die Institutionen und insbesondere in das Leitungs- oder Führungspersonal, wovon auch die politischen Parteien betroffen waren. Die Parteizentralen haben die Kontrolle über die Informationsflüsse längst verloren, selbst die „Aktivisten" beziehen ihre Informationen über Kandidaten, deren Standpunkte, Issues und Wahlkampfpläne primär aus den Medien – wozu dann noch den Kontakt zu den Parteibüros.

Neben diesen „säkularen Trends" in der 2. Hälfte des 20. Jahrhunderts kamen noch einige spezifischere Faktoren hinzu, die geeignet waren, die ohnehin schwache Position der Parteien im amerikanischen politischen System weiter zu unterminieren. Präsident Andrew Jackson erachtete seinerzeit (1830er) den „King Caucus" als zu elitär und undemokratisch, die Präsidentschaftskandidaten sollten von „Conventions" aus Parteidelegierten aller Bundesstaaten nominiert werden; ab 1840 war das gängige Praxis. Im Jahre 1972 wiederum beschloß der Caucus der Demokraten, das Nominierungsverfahren durch „Primaries" (Vorwahlen) weiter zu demokratisieren[478]. Die nicht intendierte Folge dieser Entscheidung war aber, daß die Kandidaten auf ihren Wahlkampftouren der Primaries von einem ganzen Troß von Journalisten begleitet wurden und ausführlich über alle möglichen Details des Wahlkampfes berichteten. Während der ereignisarmen Stunden und Tage fanden sich die Journalisten zusammen und diskutierten über Issues des Wahlkampfes und genau dies führte zum sog. „pack journalism" der Wahlkämpfe, d. h., die Journalisten stimmten sich aufeinander ab, so daß die Publika der verschiedenen Medien mehr oder weniger dieselben Events, Meinungen, Bewertungen etc. serviert bekamen. Die Journalisten hörten auf den Wahlkampfversammlungen immer wieder dieselben Reden der Kandidaten und fanden die Inhalte natürlich mit der Zeit öde, nichtssagend, langweilig, nicht berichtenswert, und darum konzentrierten sie sich auf „horserace Aspekte" des Wahlkampfes, berichteten kaum mehr über Sachthemen, um die es den Politikern eigentlich ging. Der Widerspruch der Interessen liegt auf der Hand: Ein wahlwerbender Politiker bringt seine Agenda nur dann effektiv ans Publikum heran, wenn er immer wieder auf seine zentralen Punkte hinweist, also immer wieder dasselbe sagt; für den Journalisten, der täglich Neues zu berichten hat, ist dies Einfallslosigkeit schlechthin. Politiker kommen mittlerweile nur dann länger ins Fernsehen, wenn es um „Hooplas" geht oder um

---

476 *Joshua Meyrowitz 1985:* No Sense of Place, a. a. O., S. 164.

477 *Joshua Meyrowitz 1985:* No Sense of Place, a. a. O., S. 302.

478 *David B. Truman 1992:* Party Reform, Party Atrophy, and Constitutional Change: Some Reflections. In: Richard M. Pious (Hrsg.), Presidents, Elections, and Democracy. New York: The Academy of Political Science, S. 105–124: „The direct primary has been the most potent in a complex of forces pushing toward the disintegration of the party" (S. 117). Die Primaries bewirkten de facto eine Entmachtung der Parteichefs der Einzelstaaten, sie hebelten die bestehenden Konventionen im *cursus honorum* aus und übertrugen die Macht der Kandidatenselektion weitgehend den Medien.

inszenierte „media events", ansonsten sieht das Publikum die längste Zeit einen sprechenden/berichtenden Journalisten[479].

Die Vorwahlen wurden und werden beherrscht von den Medien – bis hin zu den „Conventions", wo die Delegierten die Ergebnisse der Primaries nur mehr ratifizieren, im wesentlichen aber als Staffage für ein großes Medienereignis dienen. Auch „King Convention" ist nun entmachtet[480], die neuen „King Makers" sind die Medien[481]. Die Medien „entscheiden" über Sieg oder Niederlage von Kandidaten – wozu dann noch das „Volk"?

Die Etablierung eines *kandidatenzentrierten* Wahlkampfes wurde durch einen weiteren, nicht intendierten Effekt begleitet, nämlich dem sprunghaften Anstieg von „Political Action Committees" (PACs), deren Funktion im wesentlichen darin besteht, Gelder für die Wahlkampffinanzierung der Kandidaten (fund raising) zu akquirieren, bestehen also aus finanziellen Ressourcen der Kandidaten (daneben gibt es auch andere PACs mit einer stärkeren inhaltlichen oder Interessenorientierung). Damit wurden die Kandidaten weitgehend unabhängig von den finanziellen Zuwendungen der Parteizentralen in Washington – die Kandidaten organisieren und finanzieren ja den eigenen Wahlkampf selbst, und eine Zeitlang schien es, als hätte das Partei*label*, das sie sich umhängen, eigentlich keine Bedeutung mehr: Wahlstrategen, Opinion Pollsters, Werbefachleute, Firmen zur Produktion von 30-Sekunden-Wahlwerbespots für das Fernsehen, „direct mailing", Medienspezialisten zur Organisation von „media events" usw. bildeten den harten Kern der Wahlkampforganisation, die alten Haudegen der Parteien wurden ebenso überflüssig wie die freiwilligen Wahlhelfer.

Ein durchkommerzialisierter Wahlkampf entfaltet eine gewisse Eigendynamik, deren Merkmale nun auch in Europa unter dem Titel „Amerikanisierung" diskutiert werden, wenngleich teilweise nicht ohne Vorbehalte; um welche Merkmale handelt es sich?

1. Auf den Aspekt der *Personalisierung* haben wir bereits mehrfach hingewiesen; er ist in der Wahlkampfkommunikation eine Folge der Kandidatenzentrierung und ist in besonderer Weise auf das Medium Fernsehen zugeschnitten[482]. „Parteien" spielen da eine geringe Rolle,

---

479 *Doris A. Graber 1983:* Hoopla and Horse-Race in 1980 Campaign Coverage: A Closer Look. In: W. Schulz/K. Schönbach (Hrsg.), Massenmedien und Wahlen, a. a. O., S. 283 ff.; *Thomas E. Patterson 1993:* Out of Order. New York: Alfred Knopf, mit empirischen Daten; *Diana C. Mutz 1995:* Effects of Horse-Race Coverage on Campaign Coffers: Strategic Contributing in Presidential Primaries. In: Journal of Politics 57: 1015–1042.

480 *Lawrence K. Grossman 1995:* The Electronic Republic. New York u. a.: Viking, S. 125–135.

481 *Doris A. Graber 1997:* Mass Media and American Politics, a. a. O., S. 232 f. „Media as King Makers".

482 *Hermann Schmitt 1998:* Issue-Kompetenz oder Policy-Distanz? Zwei Modelle des Einflusses politischer Streitfragen auf das Wahlverhalen und die empirische Evidenz aus drei Nachwahlumfragen zur Bundestagswahl 1994. In: Max Kaase/Hans-Dieter Klingemann (Hrsg.), Wahlen und Wähler. Analysen aus Anlaß der Bundestagswahl 1994. Opladen/Wiesbaden, S. 145–172: „Die Kandidaten spielen die erste Geige für die Wahlentscheidung, und dies nicht etwa in einem prä-

oft ist das gerade Gegenteil der Fall: In Europa werden inzwischen die politischen Parteien von den Medien und gewissen Publika so negativ bewertet, daß es sich z. B. für Jörg Haider lohnte, mit einem „Anti-Parteienaffekt" Wahlkampf zu machen[483]. In den USA gerieten die Wahlen zu reinen Personalplebisziten, also zu Abstimmungen über Kandidaten, bei denen die Mehrheit der Wähler entsprechend den von den Medien fabrizierten „Charakteriologien" entscheidet und wenig Ahnung hat, was die Wahl eines bestimmten Kandidaten für die konkrete Politikgestaltung eigentlich bedeutet. Offen bleibt dann allerdings die Frage, wie das dann mit dem ebenfalls oft behaupteten Trend zum „issue voting" zusammenpaßt (darauf kommen wir zurück).

2. *Dethematisierung:* Journalisten interessieren sich während der Wahlkämpfe in besonderer Weise für Metathemen des Wahlkampfverlaufes; so entfielen im Nationalratswahlkampf 1994 in Österreich rd. 60 % der Medienberichterstattung auf solche Themen (Campaign Issues, Horse-race, Koalitionsspekulationen, Erscheinungsbild der Kandidaten etc.), so Plasser[484]. Die Wahlkampfstrategen haben sich längst darauf eingestellt, daß a) der Fernsehwahlkampf „das alles überragende Wahlkampfereignis" ist und b) für die Wahlkampfführung das Management von Medienereignissen „zum wesentlichen Geschäft gehört"[485], also: Planung und Durchführung von selbstgesetzten Ereignissen der Parteien/Kandidaten zum einzigen Zweck, den Medien einen Anlaß zu bieten, darüber zu berichten. In den USA standen bei

---

sidentiellen System, wo man dies erwarten würde, sondern in einem parlamentarischen System wie der Bundesrepublik, welches zudem durch Koalitionsregierungen gekennzeichnet ist" (S. 163), vgl. im selben Sammelband *Rüdiger Schmitt-Beck 1998:* Medieneinflüsse auf Kandidatenbewertungen. Eine vergleichende Analyse deutscher und spanischer Wähler, S. 599–622. Kritisch dagegen *Christina Holtz-Bacha 1999:* Bundestagswahlkampf 1998 – Modernisierung und Professionalisierung. In: Dies. (Hrsg.), Wahlkampf in den Medien – Wahlkampf mit den Medien. Ein Reader zum Wahljahr 1998. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 9–23; siehe auch *Christina Holtz-Bacha/Eva-Maria Lessinger/Merle Hettesheimer 1998:* Personalisierung als Strategie der Wahlwerbung. In: Kurt Imhof/Peter Schulz (Hrsg.), Die Veröffentlichung des Privaten – Die Privatisierung des Öffentlichen. Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 240–250.

483 *Peter A. Ulram/Wolfgang C. Müller 1995:* Die Ausgangslage für die Nationalratswahl 1994: Indikatoren und Trends. In: W. C. Müller/F. Plasser/P. A. Ulram (Hrsg.), Wählerverhalten und Parteienwettbewerb. Wien: Signum, S. 13–40; *Fritz Plasser 1996:* TV-Confrontainments und Strategien populistischer Politikvermittlung. In: O. Jarren/H. Schatz/H. Weßler (Hrsg.), Medien und politischer Prozeß, a. a. O., S. 95–102.

484 *Fritz Plasser 1996:* TV-Confrontainments, a. a. O., S. 98.

485 *Peter Radunski 1980:* Wahlkämpfe. Moderne Wahlkampfführung als politische Kommunikation. München: Olzog; *Peter Radunski 1983:* Strategische Überlegungen zum Fernsehwahlkampf. In: W. Schulz/K. Schönbach (Hrsg.), Massenmedien und Wahlen, a. a. O., S. 131–145, hier insbes. zu den Zitaten im Text S. 136 f.; *Peter Radunski 1986:* Wahlkampf in den achtziger Jahren. Repolitisierung der Wahlkampfführung und neue Techniken in den Wahlkämpfen der westlichen Demokratien. In: APuZ B 11: 34–45.

der Berichterstattung der Medien zu den Präsidentschaftswahlen 1972 und 1976 bereits zu mehr als 50 % „campaign issues" im Vordergrund, „... over 50 percent of election-relevant stories on the evening newscast dealt with the progress of the campaign"[486], also nicht einmal „Vietnam" oder „Watergate" konnten daran etwas ändern.

Für die europäischen Länder besteht jedoch erheblicher Zweifel darüber, ob die These von der „Amerikanisierung" des Wahlkampfes im Sinne der Dethematisierung tatsächlich zutrifft: Die Themen Arbeitslosigkeit, Sozialstaat, Frau-Kinder-Familie, Steuergerechtigkeit, Ausländerpolitik, Kriminalitätsbekämpfung, Europäische Integration waren sowohl Medienthemen im Sinne des Agendasetting als auch Publikumsthemen, so daß doch wohl ein Teil der Wähler danach entschied, welcher Partei auf bestimmten Problemfeldern mehr „Kompetenz" zukommt. Anders ist es kaum zu erklären, warum Ende der 1990er Jahre in fast allen europäischen Ländern Sozialdemokraten an der Regierung waren (Ausnahme: Spanien) und großteils den Regierungschef stellten. Auch in den USA dürfte nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion (1990) das von den Republikanern besetzte Issue „Verteidigungspolitik" an Zugkraft verloren haben, und da nutzten dem Amtsinhaber George Bush weder der Amtsbonus und noch die hohe Zustimmungsrate nach dem Krieg gegen den Irak (Desert Storm): er verlor gegen den Herausforderer Bill Clinton 1992 die Wahlen, wenngleich nicht ohne indirekte Hilfe durch Ross Perot.

3. *Negativismus:* Die Präferenz der Medien für Skandale, Affären, „Privilegienwirtschaft" etc. ist unbestritten und durch die Theorie der Nachrichtenwerte gut zu erklären. Das Negativimage der politischen Parteien[487] z. B. ist ein solches Medienprodukt, ist allerdings auch nicht ganz ohne Selbstverschulden der Parteien zustande gekommen. Die These von der „Amerikanisierung" ist auch in diesem Punkt umstritten[488]: „Betrachtet man alle Berichte über politisch relevante Ereignisse von 1951 bis 1995 zusammen, kann von einem generellen

---

486 *Thomas E. Patterson 1980:* The Mass Media Election. How Americans Choose Their President. New York: Praeger; *Thomas E. Patterson 1983:* The Influence of the News Media in U. S. Presidential Elections. In: W. Schulz/K. Schönbach (Hrsg.), Massenmedien und Wahlen, a. a. O., S. 181 im Text.

487 *Hans-Dieter Klingemann 1998:* Die Parteien im Urteil der Bürger: Eine Längsschnittanalyse 1969–1994. In: Max Kaase/Hans-Dieter Klingemann (Hrsg.), Wahlen und Wähler, a. a. O., S. 391–462: „Besonders festgehalten werden muß, daß der Anteil der Befragten mit einem überwiegend positiven Urteil über die drei das deutsche Parteiensystem seit Beginn der Bundesrepublik tragenden Parteien 1994 auf einem historischen Tiefpunkt angekommen ist" (S. 406).

488 *Christina Holtz-Bacha 1996:* Massenmedien und Wahlen. Zum Stand der deutschen Forschung – Befunde und Desiderata. In: Christine Holtz-Bacha/Lynda Lee Kaid (Hrsg.), Wahlen und Wahlkampf in den Medien. Untersuchungen aus dem Wahljahr 1994. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 9–44, hier S. 12: nicht „Amerikanisierung", sondern ein „allgemeiner Trend zur Professionalisierung", an dessen Spitze die USA stünden, sei die Diagnose.

Negativismus der Berichterstattung keine Rede sein", schreibt Kepplinger[489]. Allerdings habe sich in diesem Zeitraum der *Tenor der Berichterstattung* verändert, betroffen davon sei aber in erster Linie das „Politikerbild" in den Medien[490] – und, so würden wir hinzufügen, das Image der politischen Parteien. – Zweitens variieren sowohl der Charakter der Wahlkämpfe als auch die darauf bezogene Wahlkampfberichterstattung in den Medien je nach Struktur und Dynamik des Parteiensystems der jeweiligen Länder, sodann auch je nach Mediensystem und schließlich je nach „national political culture"[491]. *Negativ campaigning* wird teilweise nicht von den Medien ausgelöst, sondern kann eben eine bewußt gewählte Strategie von Wahlkampfleitungen und/oder Kandidaten sein[492]; wenn Wählerinnen und Wähler durch eine solche Strategie dazu bewogen werden können, sich zunächst einmal *gegen* bestimmte Parteien/Kandidaten zu entscheiden, dann ergibt das durchaus einen Sinn, und es liegt dann eben bei den anderen Parteien, mit einem entsprechenden „Angriffswahlkampf" zu reagieren. Sind solche Strategien ein „rationaler" Teil einer bestimmten Dynamik eines Wahlkampfes, so ist auch der darauf bezogene Journalismus deswegen nicht zu verurteilen. Das Problem liegt eher bei der Frage, wo die *Grenzen* des Zumutbaren/Zulässigen zu ziehen sind, wo „schlechter Stil", „Geschmacklosigkeit" in persönliche Diffamierungen, Beleidigungen etc. übergehen. In den USA haben die Gerichte fast immer zugunsten des First Amendment entschieden (Pressefreiheit) und damit das Feld freigeben für die schlimmsten Diffamierungen und persönlichen Verunglimpfungen der gegnerischen Kandidaten. Die Experimente von Ansolabehere und Iyengar haben gezeigt, daß die nur 30 Sekunden dauernden „negative ads" tatsächlich wahlentscheidende Wirkungen erzielen, indem sie in erster Linie die Gruppe der „Independents" demotivieren, zur Wahl zu gehen: „As a result, negative campaigning divides the American electorate into a voting of party loyalists and a nonvoting public of apathetics."[493] Nicht zuletzt wegen der schrillen Töne und der ausgesprochen „feindseligen" *attack ads* in einem permanent gewordenen Wahlkampf ist die amerikanische Öffentlichkeit ideologisch so polarisiert wie kaum jemals zuvor – es fehlen bei den Wahlen eben die moderaten Independents. Auch hier scheinen die Medien eher als Mitspieler denn als treibende Kraft;

---

489 *Hans Mathias Kepplinger 1998:* Die Demontage der Politik, a. a. O., S. 111.

490 *Hans Mathias Kepplinger 1998:* Die Demontage der Politik, a. a. O., S. 182.

491 *Paolo Mancini/David L. Swanson 1996:* Politics, Media, and Modern Democracy: Introduction. In: David L. Swanson/Paolo Mancini (Hrsg.), Politics, Media, and Modern Democracy. An International Study of Innovations in Electoral Campaigning and Their Consequences. Westport, Conn./London: Praeger, S. 1–28, hier S. 18 f.

492 *Peter Radunski 1983:* Strategische Überlegungen, a. a. O., S. 144.

493 *Stephen Ansolabehere/Shanto Iyengar 1995:* Going Negative. – How Attack Ads Shrink and Polarize the Electorate. New York u. a.: The Free Press, S. 148 f.; siehe auch *Stephen Ansolabehere/Shanto Iyengar/Adam Simon/Nicholas Valentino 1997:* Does Attack Advertising Demobilize the Electorate? In: S. Iyengar/R. Reeves (Hrsg.), Does the Media Govern? Thousand Oaks/London/New Delhi: Sage, S. 195–207.

richtig ist dennoch, daß der fast vollständig privatwirtschaftlich organisierte Mediensektor in den USA im wahrsten Sinn des Wortes von den steigenden Wahlkampfbudgets der Kandidaten *profitiert*.

Die meisten Untersuchungen zu den europäischen Ländern zeigen denn auch mit aller Deutlichkeit, daß der öffentlich-rechtliche Rundfunk ebenso wie das gesetzliche Verbot „kommerzieller" Werbung der Parteien in denselben eine restriktive Wirkung ausübt: Für Großbritannien ist dies explizit festgestellt worden[494], allerdings gebe es seit dem Broadcasting Act (1990) Anzeichen für eine zunehmende Kommerzialisierung und „accenting the negative", so Norris[495]. Ähnlich die Situation in Schweden, wo es seit Beginn der 1990er Jahre eine der liberalsten Rechtslagen für den Mediensektor gibt[496] sowie in Deutschland seit der „Dualisierung" des Rundfunks[497]: Die Privatsender haben sich in der politischen Berichterstattung eher dem öffentlich-rechtlichen angepaßt als umgekehrt[498]. Italien wäre als ein europäisches Gegenbeispiel zu nennen, also als Fall einer Amerikanisierung, während Österreich diese Entwicklungen erst bevorstehen[499]. – Wie immer man die Lage derzeit einschätzt, ohne eine ausreichende empirisch-komparative Fundierung bleibt die Übertragung amerikanischer Verhältnisse auf Europa oder einzelne Länder problematisch[500].

4. *Professionalisierung:* Werbefachleute, Meinungsforscher[501], PR-Spezialisten, Medien- und Politikberater usw. haben in den USA die Parteifunktionäre seit dem Ende der 1970er Jahre

---

494 *Jay G. Blumler/Dennis Kavanagh/T. J. Nossiter 1996:* Modern Communications versus Traditional Politics in Britain: Unstable Marriage of Convenience. In: D. L. Swanson/P. Mancini (Hrsg.), Politics, Media, and Modern Democracy, a. a. O., S. 49–72, hier S. 58.

495 *Pippa Norris 1997:* Electoral Change in Britain since 1945. Oxford/UK: Blackwell, S. 194.

496 *Kent Asp/Peter Esaiasson 1996:* The Modernization of Swedish Campaigns: Individualization, Professionalization, and Medialization. In: Swanson/Mancini (Hrsg.), Politics, Media, and Modern Democracy, a. a. O., S. 73–90, hier insbes. S. 80.

497 *Klaus Schoenbach 1996:* The Americanization of German Election Campaigns: Any Impact on the Voters? In: Swanson/Mancini (Hrsg.), Politics, Media, and Modern Democracy, a. a. O., S. 91–106.

498 *Frank Marcinkowski 1997:* Politische Macht und Publizität von Politik. Das Verhältnis zweier Medien und die Empirie des „dualen" Fernsehsystems. In: H. Schatz/O. Jarren/B. Knaup (Hrsg.), Machtkonzentration in der Multimediagesellschaft? Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 46–64.

499 *Peter Bruck 1997:* Zur Machtlogik der österreichischen Medienpolitik. In: Österreichisches Jahrbuch für Politik 1996: 545–560; *Josef Trappel 1997:* Austria. In: Bernt Stubbe Ostergaard (Hrsg.), The Media in Western Europe. The Euromedia Handbook. London/Thousand Oaks/New Delhi: Sage, S. 1–16; *Herbert Götschl 1998:* Monopole fallen langsam: Vom Ende des ORF-Monopols und von der neuen Vielfalt am Hörfunksektor. In: ÖZP 27: 117–128.

500 Siehe die Beiträge in *Lynda L. Kaid/Christina Holtz-Bacha 1995 (Hrsg.):* Political Advertising in Western Democracies. – Parties and Candidates on Television. Thousand Oaks/London/New Delhi: Sage.

501 *Ursula Feist/Klaus Liepelt 1998:* Demokratie nach Quoten? Zur kommunikationsstrategischen Instrumentalisierung der Wählerforschung im Wahljahr 1994. In: Max Kasse/Hans-Dieter Klinge-

verdrängt und beherrschen nun das Wahlkampfgeschehen auf allen Ebenen; „...campaign professionals and media specialists gradually displaced party stalwarts. The trend has now reached virtually *all* levels and *all* campaings for *all* offices.“[502] Spätestens seit den Präsidentschaftswahlen 1980 ist anerkannt „that the power of the media is the most critical single parameter in the vote decision“[503]. Dies gelte insbesondere für das Fernsehen, wie man auch in Europa frühzeitig erkannte: „Wahlkämpfe können im Fernsehen gewonnen oder verloren werden.“[504] Folglich dürfe man möglichst wenig dem Zufall überlassen; die Wahlkampfstäbe der Parteien hätten sich auf die neuen Anforderungen einer „fernsehgerechten Politik“ einzustellen, so Radunski, Wahlkampfführung sei eben nichts anderes als „Management von Medienereignissen“ usw.

Überblickt man diese Befunde, so lassen sich trotz aller Vorsicht doch einige Schlußfolgerungen ziehen: Die Wahlforschung hatte sich bis in die 1980er Jahre im wesentlichen auf die Interaktion zwischen Parteien und Wähler konzentriert, was seit geraumer Zeit unangemessen ist, weil die Medien eine *eigenständige Rolle* spielen und – wie manche Autoren meinen – vielleicht sogar zum *wahlentscheidenden* Faktor geworden sind. Wenn dem so wäre, dann sollte sich die Demokratietheorie rasch auf diesen Sachverhalt einstellen.

Die wichtigsten Indikatoren zur Entwicklung und Lage der politischen Parteien lassen ebenfalls unübersehbar Zusammenhänge mit Medieneffekten erkennen, die aber von der Parteientheorie – sofern es eine solche überhaupt gibt – erst langsam reflektiert werden:

- Rückläufige Mitgliederzahlen bei den „Volksparteien“, Überalterung der Mitgliederbestände und überwiegend instrumentalistische Motive bei den neuen Beitritten; Parteimitgliedschaften werden in den Familien kaum mehr „vererbt“; die Jugend lebt in völlig veränderten „Informationswelten“ mit einem Überangebot an Möglichkeiten,

---

mann (Hrsg.), Wahlen und Wähler, a. a. O., S. 625–643, insbes. S. 628 f. zur „Amerikanisierung des Wahlszene“ bzw. „wie irreversibel die Amerikanisierung der Wahlkommunikation auch bei uns geworden ist“. Vgl. auch *Rudolf Bretschneider 1998:* Umfragen werden journalistisches Ereignis – Oder: Von der Nachspeise zur Vorspeise oder gar zum Hauptgericht. In: Erhard Busek/Clemens Hüffel (Hrsg.), Politik am Gängelband der Medien. Wien: Verlag Jugend & Volk, S. 51–62; *Max Kaase 1999:* Wahlforschung und Demokratie. Eine Bilanz am Ende des Jahrhunderts. In: ZUMA-Nachrichten 44, Jg. 23: 62–82; *Frank Brettschneider 1996:* Wahlumfragen und Medien – Eine empirische Untersuchung der Presseberichterstattung über Meinungsumfragen vor den Bundestagswahlen 1980 bis 1994. In: PVS 37: 475–493.

502 *Dan Nimmo 1996:* Politics, Media, and Modern Democracy: The United States. In: Swanson/Mancini (Hrsg.), Politics, Media, and Modern Democracy, a. a. O., S. 29–48, hier S. 35, Hervorhebungen im Original.

503 *Doris A. Graber 1983:* Hoopla and Horse-Race. In: W. Schulz/K. Schönbach (Hrsg.), Massenmedien und Wahlen, a. a. O., S. 283.

504 *Peter Radunski 1983:* Strategische Überlegungen zum Fernsehwahlkampf, a. a. O., S. 131.

sich zu engagieren – sei es mit oder ohne Internet –, sie ist gleichzeitig reserviert bzw. zurückhaltend für stärkere Bindungen an formale Organisationen – zu viele Optionen für alternative Lifestyles, welche die Medien täglich vorführen – alles ist zunächst einmal nur vorläufig so, wie es ist etc. Ob der übliche Lebenszyklus daran viel ändern wird – gemeint ist die übliche Stabilisierung von Lebensverhältnissen mit zunehmendem Alter –, darf man bezweifeln, zumal die Entwicklung der neuen IuK eine noch viel höhere Individualisierung[505] der Kommunikationsstrukturen fördern wird.

- Die Auszehrung der „sozial-moralischen Milieus" ist weitgehend zum Abschluß gekommen; damit haben auch die großen Traditionsparteien keine eindeutig ausweisbare sozialstrukturelle Verankerung mehr[506]. Diese Milieus hatten wir oben als Produkt einer hochentwickelten Printkultur erklärt, deren Grundlagen durch den Aufstieg der Telekommunikationsmedien entfallen sind: die Milieus wurden penetriert, ersatzlos aufgelöst, die Informationswelten homogenisiert. Politische Informationen gibt es im Überfluß, sind individuell rezipierbar und relativieren so die Bedeutung „mikrosozialer Kontexte".
- Die Vorfeldorganisationen der Parteien sowie die lokalen Basisorganisationseinheiten (Ortsgruppen, Sektionen etc.) bestehen – insbes. im städtischen Bereich – oft nur noch der Papierform nach, d. h., das Organisationsstatut sieht sie vor, aber sie ähneln eher den Organisationsskeletten, denen das „Leben" abhanden gekommen ist. Damit verloren die Parteien ihre Mobilisierungsfähigkeit, die sie einstmals bei ihren Mitglie-

505 „Hauptsächlich vier Komponenten machen den Inhalt der Individualisierungsthese gegenwärtig aus: Erstens abnehmende Sichtbarkeit und schwindende Bindungswirkung traditioneller Sozialzusammenhänge (Schicht und Klasse, Verwandtschaft, Nachbarschaft, religiöse Gemeinschaft); zweitens zunehmende Bestimmtheit des Lebenslaufs und der Lebenssituation durch individuelle Entscheidungen; drittens Hervortreten persönlicher Eigenarten – Pluralisierung von Stilen, Lebensformen, Ansichten, Tätigkeiten; viertens Eintrübung des Gefühlslebens: Einsamkeit, Aggressionen, Zynismus, Orientierungslosigkeit", so *Gerhard Schulze 1997:* Die Erlebnis-Gesellschaft. Kultursoziologie der Gegenwart. Frankfurt/New York: Campus, S. 75. Aus diesen Gründen sei die Zeit der „Soziologie der Großgruppen" abgelaufen, gefragt sei vielmehr eine Theorie der Milieusegmentierung. Ob der Vorschlag für unseren Zusammenhang weiterführen wird, ist allerdings fraglich. Ausführlicher zur Individualisierungsthese siehe *Rüdiger Peuckert 1997:* Die Destabilisierung der Familie. In: Wilhelm Heitmeyer (Hrsg.), Was treibt die Gesellschaft auseinander? Frankfurt am Main. Suhrkamp, S. 287–327; *Elisabeth Beck-Gernsheim 1994:* Auf dem Weg in die postfamiliale Familie – Von der Notgemeinschaft zur Wahlverwandtschaft. In: Ulrich Beck/Elisabeth Beck-Gernsheim (Hrsg.), Riskante Freiheiten. – Individualisierung in modernen Gesellschaften. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 115–138, jeweils mit weiteren Literaturhinweisen.

506 Siehe jedoch den wenig überzeugenden Versuch zur statistischen Konstruktion von Parteimilieus von *Alfred Grausgruber 1995:* Parteimilieus und Wählerpotential. In: W. C. Müller/F. Plasser/P. A. Ulram (Hrsg.), Wählerverhalten und Parteienwettbewerb, a. a. O., S. 412 ff.

dern besaßen, vor allem in Zeiten von Wahlen. Vermutlich werden Ortsgruppen in Zukunft über das Internet organisiert sein, nicht über das Sektions*lokal* o. ä.; es wird „virtuelle Ortsvereine" geben oder die Parteien bieten „Dienstleistungen" an, welche die übrige „Dienstleistungsgesellschaft" nicht bzw. unzureichend erfüllt, z. B. Beratung, Hilfestellung, Interventionsdienste für die Bürger bei Problemen im Umgang mit diversen Bürokratien oder Dienste im Sinne der Versorgung bestimmter Bevölkerungsgruppen mit „Gemeinschaft", etwa für solche Gruppen, die eine Integration in die Kirchengemeinde ablehnen usw.

- Die Partei-Zeitungen sind aus der Presselandschaft Europas fast völlig verschwunden. Damit verloren die Parteileitungen die Chance eines *direkten*, unvermittelten Einflusses auf ihre Publika und sind nun ausschließlich auf die „unabhängigen" Medien angewiesen. Abgesehen von den Medien mit einer relativ eindeutigen ideologischen „Redaktionslinie"[507] müssen die Parteien und ihre Politiker um Publizität *konkurrieren* und sind daher auf professionelle PR-Arbeit angewiesen. Das Agendasetting ist längst keine Einbahnstraße mehr; die Medien artikulieren Themen, welche (bestimmte) Parteien lieber gemieden hätten, und so konnten die Parteien auch nicht verhindern, daß ihnen die Medien ein Negativimage verpaßten.
- Die These, daß die Massenmedien mit der Verdrängung der Gesinnungs- und Parteienpresse auch den politisch-ideologischen Code ruiniert hätten, steht für Europa auf schwachen Füßen. Die These stützt sich auf zwei Beobachtungen: Zum einen habe der Journalismus gewisse Regeln der „Objektivität" der Berichterstattung zu befolgen, Nachrichten/Meldungen seien von „Kommentaren" strikt zu trennen, insbesondere der öffentlich-rechtliche Rundfunk der europäischen Länder sei zur „Ausgewogenheit" verpflichtet; zum andern widerstrebe die Tendenz zur Kommerzialisierung der Propagierung eines einseitig-parteilichen Standpunkts: Wenn die Medien ein „Geschäft" sind, dann geht es primär um die Steigerung von Verkaufszahlen, Einschaltquoten, Werbeeinnahmen, Umsätze und Gewinne – offene Parteilichkeit dagegen würde ein Medium von vornherein auf ein beschränktes Publikum festlegen. In den USA, wo die Kommerzialisierung am weitesten vorangeschritten ist, seien die Medien ideologisch durchweg als „centrist" einzustufen. – Beide Beobachtungen zur Medienentwicklung enthalten einen wahren Kern, sind aber keineswegs die ganze Wahrheit: Thomas E. Patterson spricht gerade für die amerikanischen Medien von einem „rise of interpretative journalism"[508], d. h. die Präsentation von „Fakten" einerseits, von Meinungen, Ein-

---

507 *Katrin Voltmer 1997:* Ideologische Parallelstrukturen zwischen Medien und politischen Parteien. Eine empirische Analyse politischer Positionen im Agendavergleich. In: H. Schatz/O. Jarren/B. Knaup (Hrsg.), Machtkonzentration, a. a. O., S. 157–175.

508 *Thomas E. Patterson 1996:* Bad News, Bad Government. In: K. H. Jamieson (Hrsg.), The Media and Politics, a. a. O., S. 97–108; trotzdem ist es fraglich, ob damit auch der „ideologische Code" transportiert wird.

schätzungen, Bewertungen andererseits sind nicht mehr zu trennen; vor allem die Technik des Interviews dient vorzüglich dazu, Meinungen/Bewertungen selbst als „Fakten" vorzustellen[509]. Die Medien sind nicht die „neutralen Beobachter" des politischen Geschehens, die sie vorgeben zu sein. Anders wäre die enorme Re-Ideologisierung gerade der amerikanischen politischen Öffentlichkeit nicht zu verstehen. *Die Medien nutzen den ideologischen Code, ohne ihn auszuweisen.* Sie schwimmen quasi mit den großen ideologischen Richtungsveränderungen der politischen Öffentlichkeit mit, teils ohne es zu wissen, teils aber aus purem Opportunismus, d. h. aus Geschäftsinteressen. Rupert Murdochs *The Sun*, eines der größten Boulevardblätter Großbritanniens, vertrat während der Thatcher-Ära ziemlich offen konservative Standpunkte, ebenso schwenkte die Qualitätszeitung *The Times* unter ihrem Eigentümer Murdoch auf eine konservative Linie, offenbar ohne daß es seinen Geschäftsinteressen geschadet hätte. Im Wahlkampf 1992 brachten die überwiegend konservativen britischen Zeitungen in der letzten Woche vor der Wahl einen Stimmungsumschwung zugunsten der Tories zustande, so jedenfalls kompetente „Analysten"[510].

Überblickt man diese Sachverhalte, so wird schwer verständlich, wie die Wahlforschung bis vor kurzem den Faktor „Massenmedien" ignorieren hat können. Von den wenigen, halbwegs unstrittigen Aussagen der Wahlsoziologie greifen wir zwei heraus. *Aussage 1:* Die Bedeutung traditioneller Parteibindungen für das Wahlverhalten der Wählerinnen und Wähler hat im langfristigen Trend abgenommen, die Zahl der Wechselwähler zugenommen. – *Aussage 2:* Sozialstrukturelle Merkmale der Wählerinnen und Wähler bestimmen im langfristigen Trend immer weniger deren Wahlverhalten. – Beide Aussagen sind z. B. für Deutschland und Österreich gut belegt: Mitte der 1990er Jahre weist die Mehrheit der Österreicher keine Parteibindung mehr auf, lediglich 12 % haben noch ein starkes affektives Naheverhältnis zu einer politischen Partei. Zwischen 1979 und 1994 sank der gemeinsame Stimmenanteil von SPÖ und ÖVP von beinahe 85 % auf ca. 50 %, und im selben Zeitraum hat sich der Wechselwähleranteil fast verdreifacht. Aus einem weitgehend stabilen *Duopol* der Großparteien sei ein offener, stark *fluktuierender* Wählermarkt geworden[511].

---

509 Vertreter des „Radikalen Konstruktivismus" würden hier anmerken, „Fakten" als solche gebe es gar nicht, sondern nur informationell und medienspezifisch aufbereitete Konstruktionen über Ereignisse, siehe *Siegfried J. Schmidt 1992:* Medien, Kultur: Medienkultur. Ein konstruktivistisches Gesprächsangebot. In: Ders. (Hrsg.), Kognition und Gesellschaft. Der Diskurs des Radikalen Konstruktivismus 2. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 425–450; *Siegfried J. Schmidt 1994:* Die Wirklichkeit des Beobachters. In: K. Merten/S. J. Schmidt/S. Weischenberg (Hrsg.), Die Wirklichkeit der Medien. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 3–19.

510 *Pippa Norris 1997:* Electoral Change in Britain since 1945, a. a. O., S. 206 f.

511 *Fritz Plasser/Peter A. Ulram 1995:* Konstanz und Wandel im österreichischen Wählerverhalten. In: W. C. Müller/F. Plasser/P. A. Ulram (Hrsg.), Wählerverhalten und Parteienwettbewerb, a. a. O., S. 341 ff.

In den Nachkriegsjahrzehnten reflektierte das österreichische Parteiensystem weitgehend die traditionelle Cleavage-Struktur des politischen Systems: Die SPÖ wurde eindeutig von der Arbeiterschaft dominiert, Landwirte und Gewerbetreibende (alter Mittelstand) hatten in der ÖVP ihre „politische Heimat". Gewerkschaftsmitgliedschaft und Kirchenbindung sind zwar noch immer wichtige Determinanten für die Wähler der beiden Parteien, aber deren *Relevanz* nahm kontinuierlich ab, und vor allem sind sie korreliert mit einem höherem Durchschnittsalter[512], d. h., sie sind – wenigstens zum Teil – ein Überhang aus früheren Zeiten. Zwischenzeitlich stieg der Arbeiteranteil an den FPÖ-Wählern von 3 % auf 29 % und wurde die FPÖ in den traditionellen Arbeiterhochburgen zur zweitstärkten, bei den NR-Wahlen 1999, zur stärksten Arbeiter-Partei[513], „Arbeiter" wählen zum Teil links, zum Teil rechts. In der Bundestagswahl 1998 in Deutschland (West) wählten 53 % der Arbeiter die SPD, 30 % die CDU (1990 hatten in der West-BRD noch 40 % der Arbeiter CDU gewählt). Die Entkoppelung von sozialer Schicht- bzw. Gruppenzugehörigkeit und Wahlverhalten ist im White-Collar-Segment so weit vorangeschritten, daß sich Häufigkeitsverteilungen nur noch im nachhinein feststellen, aber keine Prognosen darauf aufbauen lassen.

Besonders markant sind die Zahlen zum *Zeitpunkt* der Wahlentscheidung: Bei der Bundestagswahl '98 entschieden sich „heute am Wahltag" 16 %, „während der letzten Tage" 10 %, „in der letzten Woche" 12 %, d. h., 38 % der Wählerinnen und Wähler entschieden sich erst ganz am Ende des Wahlkampfes[514]! Nur noch 20 % wählen „immer dieselbe Partei". Nichts verdeutlicht mehr als diese Zahlen, wie offen heute Wahlkämpfe geworden sind, und zwar bis zum letzten Tag! Umso mehr hängt das Wahlergebnis dann aber auch davon ab, welche Inhalte die Wählerinnen und Wähler der massenmedial vermittelten Wahlkampfkommunikation entnehmen und nach welchen Regeln sie sich schlußendlich entscheiden.

Auf eine Theorie, die uns den individuellen Wahlakt bzw. die Wahlentscheidung erklären würde, müsse man noch warten, schrieben Kelly und Mirer: „At present, there is no such theory."[515] Das läßt sich heute so nicht mehr behaupten, stattdessen aber liegen mehrere kon-

---

512 So auch in der Bundesrepublik, vgl. *Jürgen W. Falter/Uwe W. Gehring 1998:* Alter – ein neues Cleavage? In: Max Kaase/Hans-Dieter Klingemann (Hrsg.), Wahlen und Wähler, a. a. O., S. 463–504, insbes. S. 472 f.: Die Mehrheit der über 60jährigen steht politisch „rechts" und wählt auch so.

513 *Fritz Plasser/Peter A. Ulram 2000:* Rechtspopulistische Resonanzen: Die Wählerschaft der FPÖ. In: Fritz Plasser/Peter A. Ulram/Franz Sommer (Hrsg.), Das österreichische Wahlverhalten. Wien: Signum, S. 225–242.

514 Die Daten zur Wahl entstammen aus der Wochenzeitung „Die Zeit" Nr. 41 vom 1. Okt. 1998, S. 21: Siehe auch *Steven H. Chaffee/Rajiv N. Rimal 1996:* Time of Vote Decision and Openness to Persuasion. In: D. C. Mutz/P. M. Sniderman/R. A. Brody (Hrsg.), Political Persuasion and Attitude Change. Ann Arbor: Univ. of Michigan Press, S. 267–292.

515 *Stanley Kelly/Thad W. Mirer 1974:* The Simple Act of Voting. In: American Political Science Review 68: 572–591, hier S. 572.

kurrierende Theorien vor, von denen man nicht weiß, wie man sie aufeinander beziehen soll. Wir bieten zunächst einen – zugegebenermaßen selektiven – Überblick und versuchen dann eine Grundlage zu finden, auf der die divergierenden Ansätze *verglichen* werden könnten[516].

Übersicht: Theorien zur Erklärung der Wahlentscheidung

- Columbia-School (Berelson, Lazarsfeld and McPhee 1954): Social background characteristics and the opinion of primary group members[517];
- Michigan-School: Party identification (Campbell u. a. 1960; Markus und Converse 1984)[518];
- Kelly und Mirer 1974: Voter's Decision Rule – Weighting each like and dislike for the candidates and parties; voter votes for the candidate toward whom he has the greatest number of favorable attitudes[519];
- Nie, Verba und Petrocik 1979: „Rational calculations" – like issue voting[520];
- Fiorina 1981: Retrospective Voting – retrospective evaluations of government performance[521];
- Schematic Models: Person-Schema (comparative candidate evaluations), issue-schemata (e.g. soft on crime vs. hard on crime), ideological schema (left/right, liberal/conservative): Klingemann 1979; Lau 1986; 1995; Conover und Feldman 1986; Miller, Wattenberg und Malanchuk 1986; Graber 1988; Iyengar und Kinder 1987; Neuman, Just und Crigler 1992; Fuchs und Klingemann 1990[522];

---

516 *Jürgen W. Falter/Siegried Schumann/Jürgen Winkler 1990:* Erklärungsmodelle von Wählerverhalten. In: APuZ 37/90, S. 3–13, mit einem etwas anders gehaltenen Überblick.

517 *Bernhard R. Berelson/Paul Lazarsfeld/William N. McPhee 1954:* Voting. Midway Reprint 1986. Chicago/London: Univ. of Chicago Press.

518 *Angus Campbell/Philip E. Converse/Warren E. Miller/Donald E. Stokes 1960:* The American Voter. Chicago: Wiley; *Gregory B. Markus/Philip E. Converse 1984:* A Dynamic Simultaneous Equation Model of Electoral Choice. In: Richard G. Niemi/Herbert F. Weisberg (Hrsg.), Controversies in Voting Behavior. Sec. Ed., Washington, D. C.: Congressional Quarterly Inc., S. 132–153.

519 *Stanley Kelley/Thad W. Mirer 1974:* The Simple Act of Voting. In: American Political Science Review 68: 572–591.

520 *Norman H. Nie/Sidney Verba/John R. Petrocik 1979:* The Changing American Voter. Cambridge, Mass./London: Harvard Univ. Press., Sec. Enl. Ed.

521 *Morris Fiorina 1981:* Retrospective Voting in American National Elections. New Haven/London: Yale Univ. Press.

522 *Richard R. Lau 1986:* Political Schemata, Candidate Evaluation, and Voting Behavior. In: R. R. Lau/D. O. Sears (Hrsg.), Political Cognition. Hillsdale, NJ/London: Lawrence Erlbaum, S. 95–125; *Richard R. Lau 1995:* Information Search during an Election Campaign: Introducing a Processing-Tracing Methodology for Political Scientists. In: M. Lodge/K. M. McGraw (Hrsg.), Political Judgement. Ann Arbor: Univ. of Michigan Press, S. 179-206; *Pamela J. Conover/Stanley Feldman 1984:* The Origins and Meaning of Liberal/Conservative Self-Identifications. In: R. G.

- Online Model: Running-tally method of forming evaluations of different candidates: Lodge, McGraw und Stroh 1989; Lodge 1995[523];
- Pappi 1998: Party preference; issue proximities, retrospective evaluations (of parties in government), and the left-right schema as informational shortcut[524].

Diese auf den ersten Blick verwirrende Vielfalt von Ansätzen mit unterschiedlichen Variablen und daher verschiedenen komplexen Bezügen läßt sich wohl am besten reduzieren, wenn man sie auf die folgende Frage bezieht: Wie rezipieren und verarbeiten die Wählerinnen und Wähler entscheidungsrelevante Informationen? – und zwar unter den folgenden, restringierenden Randbedingungen: relativ geringes Interesse an Politik und daher nur beschränkte Aufmerksamkeit für die Wahlkampfkommunikation; hohe Limitierung beim kognitiven Prozessieren von Informationen wegen der geringen Speicherkapazität des Kurzzeitgedächtnisses sowie Unsicherheit/Unklarheit über die *persönliche* Bedeutung einer bestimmten Wahlentscheidung.

Zur Zeit der Untersuchungen von Lazarsfeld u. a. hatten die Massenmdien die politische Öffentlichkeit noch nicht vollständig penetriert; lokale Printmedien stellten die wichtigste Informationsquelle dar und folglich konnten sich regionale Parteimilieus – von Republikanern oder Demokraten beherrschte Wahlkreise – noch halten. Die Jungwähler „erbten" von ihren Eltern deren „Partei-Identifikation" und sahen im Verlaufe ihres Lebens kaum einen Anlaß, eine andere Partei zu wählen[525]. Die Wahlkampfkommunikation hatte primär eine ver-

---

Niemi/H. F. Weisberg (Hrsg.), Controversies in Voting Behavior, a. a. O., S. 354–376; *Pamela J. Conover/Stanley Feldman 1986:* The Role of Inference in the Perception of Political Candidates. In: R. R. Lau/D. O. Sears (Hrsg.), Political Cognitions, a. a. O., S. 127–58; *Milton Lodge/Ruth Hamill 1986:* A Partisan Scheme for Political Information Processing. In: American Political Science Review 80: 505–519; *Hans-Dieter Klingemann 1979:* The Background of Ideological Conceptualizations. In: Samuel H. Barnes et al. (Hrsg.), Political Action: Mass Participation in Five Western Democracies. Beverly Hills: Sage, S. 255–277; *Arthur H. Miller/Martin P. Wattenberg/Oksana Malanchuk 1986:* Schematic Assessments of Presidential Candidates. In: American Political Science Review 80: 521–540; *Pamela J. Conover/Stanley Feldman 1984:* How People Organize the Political World: A Schematic Model. In: American Journal of Political Science 28: 95–126; *Dieter Fuchs/Hans-Dieter Klingemann 1990:* The Left-Right Schema. In: M. K. Jennings/J. van Deth et al. (Hrsg.), Continuities in Political Action. Berlin/New York: de Gruyter, S. 203–234.

523 *Milton Lodge/Kathleen M. McGraw/Patrick Stroh 1989:* An Impression-Driven Model of Candidate Evaluation. In: American Political Science Review 83: 397–419; *Milton Lodge 1995:* Toward a Procedural Model of Candidate Evaluation. In: M. Lodge/K. M. McGraw (Hrsg.), Political Judgement. Ann Arbor: The Univ. of Michigan Press, S. 111–140.

524 *Franz Urban Pappi 1998:* Political Behavior: Reasoning Voters and Multi-party Systems. In: R. E. Goodin/H.-D. Klingemann (Hrsg.), A New Handbook of Political Science. Oxford: Oxford Univ. Press, Paperback Ed., S. 255–275.

525 *M. Kent Jennings 1984:* The Intergenerational Transfer of Political Ideologies in Eight Western Nations. In: European Journal of Political Research 12: 261–276.

stärkende Funktion, d. h. stärkte die Wähler in der Überzeugung, die sie ohnehin schon besaßen[526]; nur ein kleiner Prozentsatz von Wechselwählern war offen für „persuasion", aber ausgerechnet die Wechselwähler wurden von den Medien nicht besonders gut erreicht und daher spielten „Opinion Leaders" – damals noch – eine größere Rolle. – Solche Verhältnisse existieren nicht mehr. Offen ist allerdings bis heute die Frage nach der Relevanz politischer Kommunikation in mikrosozialen Kontexten, also in den Familien, Freundeskreisen, Nachbarschaften; so meinen z. B. Klingemann und Voltmer: „Generell ist jedoch in der Orientierung der Wähler an den in ihrem unmittelbaren sozialen Umfeld vorherrschenden Meinungen ein wichtiger Selektionsmechanismus zu sehen, durch den Medienbotschaften gefiltert werden."[527] In dieselbe Richtung weist die Studie von Huckfeldt und Sprague zur Präsidentschaftswahl 1984 (Reagan-Mondale) am Beispiel von „Neighborhoods" der South Bend (Indiana), allerdings mit wenig überzeugenden empirischen Ergebnissen[528]. Wird z. B. in den Familien über Politik diskutiert, und wenn ja, inwiefern beeinflussen familiale Kommunikationen die Wahlentscheidungen? Percheron und Jennings untersuchten Familien in Frankreich und fanden, daß die Wahlabsicht bzw. die Wahlentscheidung kaum ein Thema war, so daß die Kinder oft nur eine vage Ahnung hatten, welche Partei(en) die Eltern wählten[529]. Gelingt es schon in den Familien, mögliche Konfliktthemen zu vermeiden, so ist dies am Arbeitsplatz oder im Kreis von Freunden, Bekannten oder Nachbarn noch viel leichter. Selbst wenn den mikrosozialen Kommunikationsstrukturen ein erheblicher Einfluß auf die individuellen Wahlentscheidungen zukäme, wäre noch immer ungeklärt, ob solche Einflüsse auch einen Effekt auf das Wahlergebnis (auf der Makro-Ebene) hätte, denn es wäre ja denkbar, daß die Kommunikation für alle Parteien in etwa in der gleichen Weise wirkt. Die Theorie der Schweigespirale würde den letzten Punkt bestreiten und glaubt, aus der Interaktion von Mediendarstellungen, subjektiven Wahrnehmungen sowie öffentlich kommunizierten Sympha-

---

526 „Prädispositionen" steuern das Informationsverhalten, so vor allem „affektive Parteiidentifikation", vgl. *Rüdiger Beck-Schmitt 1998:* Medieneinflüsse auf Kandidatenbewertungen. Eine vergleichende Analyse deutscher und spanischer Wähler. In: Max Kaase/Hans-Dieter Klingemann (Hrsg.), Wahlen und Wähler, a. a. O., S. 599–623, hier insbes. S. 602 f. mit Bezug auf *John R. Zaller 1992:* The Nature and Origins of Mass Opinion. Cambridge: Cambridge Univ. Press.

527 *Hans-Dieter Klingemann/Katrin Voltmer 1998:* Politische Kommunikation als Wahlkampfkommunikation. In: O. Jarren/U. Sarcinelli/U. Saxer (Hrsg.), Politische Kommunikation der demokratischen Gesellschaft, a. a. O., S. 396–405, hier S. 400.

528 *Robert Huckfeldt/John Sprague 1995:* Citizens, Politics, and Social Communication. – Information and Influence in an Election Campaign. Cambridge u. a.: Cambridge Univ. Press.

529 *Annick Percheron/M. Kent Jennings 1984:* Political Continuities in French Families: A New Perspective on an Old Controversy. In: R. G. Niemi/H. F. Weisberg (Hrsg.), Controversies in Voting Behavior, a. a. O., S. 377–389; die empirischen Verhältnisse sind jedoch nicht eindeutig, siehe *Michael Beckmann/Edmund Görtler 1989:* Der Einfluß der Massenmedien auf den politischen Diskurs in der Familie. In: Publizistik 34: 310–328.

tien für die eine oder andere Partei sogar einen wahlentscheidenden Effekt nachweisen zu können.

Die meisten genannten Sachverhalte sind in ihrer theoretischen Ausrichtung umstritten und in ihrer empirischen Relevanz noch unzureichend geklärt; wir gehen aber davon aus, daß a) die Bedeutung von mikrosozialen Kontexten für die Wahlentscheidung im langfristigen Trend eher abgenommen hat und b) die bestehenden Kommunikationsnetzwerke die politischen Einstellungen eher stabilisieren denn verändern (Konservative fühlen sich in Kontakten mit Konservativen wohler als mit Linksalternativen oder Sozialisten, und umgekehrt).

Relativ unbestritten ist dagegen die zunehmende Bedeutung der Bewertung von Spitzenkandidaten für die individuelle Wahlentscheidung[530]. Die Verteilung von Sympathiewerten auf Personen ist eine vergleichsweise einfache kognitive Operation, setzt fast keine politischen Informationen voraus und wird durch das Medium Fernsehen geradezu „nahegelegt". Auf den Trend zur „Personalisierung" der Politik durch die Medien haben wir bereits mehrfach hingewiesen, ebenso auf den Trend zur „Dramatisierung" – insbesondere der Wahlkämpfe[531]. Es ist aber in erster Linie das Medium Fernsehen, das auch diejenigen Bevölkerungsgruppen problemlos erreicht, die sich ansonsten kaum für Politik interessieren. Für diese Publika sind TV-Confrontainments – in den USA auch die 30-Sek.-Spots – nicht nur informativ, sondern besitzen zumindest für Teile davon zusätzlich einen gewissen Unterhaltungswert. Die Zuschauer können in den Tagen vor der Wahl ihre Wahlentscheidung auf eine einzige Frage zuspitzen: Welcher Kandidat macht auf mich den besten Eindruck? – und alle anderen Informationen gleich wieder vergessen. – Ein Großteil der amerikanischen Wahlmanager geht offenbar davon aus, daß die Mehrheit des Elektorats tatsächlich über „likes" und „dislikes" im Sinne von Kelly und Mirers (1974) „Simple Act of Voting" entscheidet. Selbst die Michigan-Schule revidierte ihr Modell der Partei-Identifikation zugunsten von *comparative candidate evaluation* (Pappi 1998). Sowohl die Schema-Theorie als auch das „Online-Modell" bieten relativ plausible Erklärungen dafür, daß Wählerinnen und Wähler ihre Wahlentscheidung letztlich auf Bewertungen von Kandidaten gründen, deswegen aber nicht unbedingt eine

---

530 Vgl. *Oscar W. Gabriel 1997:* Parteiidentifikation, Kandidaten und politische Sachfragen als Bestimmungsfaktoren des Parteienwettbewerbs. In: Oscar W. Gabriel/Oskar Niedermayer/Richard Stöss (Hrsg.), Parteiendemokratie in Deutschland, a. a. O., S. 233–253; *Oscar W. Gabriel/Angelika Vetter 1998:* Bundestagswahlen als Kanzlerwahlen? Kandidatenorientierungen und Wählerentscheidungen im parteienstaatlichen Parlamentarismus. In: Max Kaase/Hans-Dieter Klingemann (Hrsg.), Wahlen und Wähler, a. a. O., S. 505–536; *Franz Urban Pappi 1999:* Die Abwahl Kohls. Hauptergebnis der Bundestagswahl 1998? In: Zeitschrift für Politik 46: 1–29.

531 Deshalb kann man die Wahlkämpfe nicht nur als „symbolische Kommunikation" abtun, so jedoch *Ulrich Sarcinelli 1986:* Wahlkampfkommunikation als symbolische Politik. Überlegungen zu einer theoretischen Einordnung der Politikvermittlung im Wahlkampf. In: H.-D. Klingemann/M. Kaase (Hrsg.), Wahlen und politischer Prozeß. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 180–200.

„schlechtere" Wahlentscheidung treffen müssen als hochinformierte Bürger, die ja durch die Wahlvorgaben ebenfalls gezwungen sind, die Komplexität ihres Informationsbestandes auf einfache Alternativen zu reduzieren[532]. Trotzdem sind – wie die experimentellen Befunde von Shanto Iyengar und Mitarbeiter beweisen – die wenig informierten Bürger nicht so souverän im Umgang mit den Massenmedien wie die gut informierten, sind sie anfälliger für die Übernahme von „Images" der Medien und durch „negative campaigning" leichter zu entmutigen, überhaupt zur Wahl zu gehen.

Aus Meinungsumfagen in europäischen Ländern wissen wir, daß die Sympathiewerte der Spitzenkandidaten oft beträchtlich über denjenigen der Parteien liegen, für die sie kandidieren. Ohne solche medienwirksamen „Zugpferde" sind heute kaum noch Wahlen zu gewinnen. Wie groß allerdings der Anteil der Wählerinnen und Wähler tatsächlich ist, der mehr oder weniger ausschließlich kandidatenorientiert wählt, ist unklar und wahrscheinlich kaum exakt zu eruieren, denn bei näherem Hinsehen zeigt sich, daß die Sympathiewerte oft keineswegs unabhängig sind von der ideologisch-programmatischen Richtung, für die sie stehen, d. h., ein konservativ eingestellter Wähler findet z. B. einen konservativen Kandidaten eher „sympathisch" als einen linken. Vermutlich reagieren Fernsehrezipienten „para-sozial" auf die Präsentation von Politikern am Bildschirm[533], d. h. bewerten die Person affektiv danach, wie „angenehm" oder „unangenehm" ein persönlicher Kontakt mit dem betreffenden Politiker wäre, und dann spielen eben nicht nur Merkmale des äußeren Erscheinungsbildes, Charakterfragen, telegene Erscheinung usw. eine Rolle, sondern auch der mögliche Konflikt, der sich aus konträren ideologischen Einstellungen ergäbe.

So sind wir wieder bei den vorherrschenden, langfristigen ideologischen Trends angelangt, welche die politische Öffentlichkeit strukturieren und damit deren Beobachtung steuern. Vielleicht ist dies eines der wichtigsten Ergebnisse der Studie von Miller und Shanks, daß

---

532 *Morris Fiorina 1990:* Information and Rationality in Elections. In: J. A. Ferejohn/J. H. Kuklinski (Hrsg.), Information and Democratic Process. Urbana/Chicago: Univ. of Illinois Press, S. 328–342.

533 *Scott Keeter 1987:* The Illusion of Intimacy: Television and the Role of Candidate Personal Qualities in Voter Choice. In: Public Opinion Quarterly 51: 344–358; *Wendy M. Rahn/John H. Aldrich/Eugene Borgida / John A. Sullivan 1990:* A Social-Cognitive Model of Candidate Appraisal. In: J. A. Ferejohn/J. H. Kuklinski (Hrsg.), Information and Democratic Process, a. a. O., S. 136–159; *Wendy M. Rahn 1993:* The Role of Partisan Stereotypes in Information Processing about Political Candidates. In: American Journal of Political Science 37: 472–496; *Wendy M. Rahn/John H. Aldrich/Eugene Borgida 1994:* Individual and Contextual Variations in Political Candidate Appraisal. In: American Political Science Review 88: 193–199; *Harald Wenzel 1998:* Parasozialität und Vertrauen. Zur Bedeutung elektronischer Massenmedien für die soziale Integration der amerikanischen Gesellschaft. In: Ders. (Hrsg.), Die Amerikanisierung des Medienalltags. Frankfurt/New York: Campus, S. 80–126.

nämlich die langfristigen Trends zugunsten kurzfristiger (Medien-)Wahlkampfeffekte unterschätzt wurden[534].

Nach der Kandidatenwahrnehmung bzw. -bewertung kommt vermutlich den über das Agendasetting der Medien präsentierten, konfliktorischen *Sachthemen*, also den politischen Entscheidungsalternativen, die zweitwichtigste Bedeutung für die Wahlentscheidung zu. Irrtümlicherweise wurde bzw. wird das Phänomen des *issue voting* als Konkurrenz oder als Alternative zu Ideologien oder Parteien verstanden. Wie die Kandidatenwahrnehmung ist jedoch auch die Issue-Relevanz (issue proximity) für die Wählerinnen und Wähler keineswegs ideologiefrei zu verstehen[535]: „Homosexuelle im Militär" oder deren Ausschluß war z. B. eines der medienwirksamsten Issues im Präsidentschaftswahlkampf Bush/Clinton 1992, weitere Alternativen standen ebenfalls auf der Tagesordnung: für oder gegen die Legalität der Abtreibung, für oder gegen einen Ausbau der Sozialversicherung, für oder gegen eine Unterstützung für alleinerziehende Mütter, für oder gegen Gleichstellung von Farbigen und Frauen, für oder gegen Senkung der Steuern, für oder gegen eine stärkere Kriminalitätsbekämpfung etc. Alle Issues lassen sich mühelos dem Code „liberal-conservative" zuordnen, das Problem der *Wahrnehmung* der ideologischen „Besetzung" der Issue-Alternativen lag in den letzten Wahlkämpfen der USA offenbar darin, daß die Medien die Existenz des Codes auch dann noch verschleierten, als die Republikaner offen im Namen von „traditional morality" gegen die liberalen Themen ins Feld zogen. Nach den Daten von Miller und Shanks trennten die Selbstbeschreibungen der befragten Wähler nach „close to conservative" oder „close to liberals" fast exakt die Wähler von George Bush und Bill Clinton in zwei Gruppen[536]. Trotzdem haben die Autoren methodisch gröbere Schwierigkeiten, den ideologischen Gehalt der Issues zu identifizieren und folglich bekommen sie den Sachverhalt der starken ideologischen Polarisierung in der politischen Öffentlichkeit der USA nicht in den Griff[537].

Anders der Ansatz von Pappi, wo die Eruierung von „issue proximities" für die Wahlentscheidung zumindest ebenso wichtig erscheint wie die Orientierung am „Links-rechts-

---

534 *Warren E. Miller/J. Merrill Shanks 1996:* The New American Voter. Cambridge, Mass./London: Harvard Univ. Press, S. 496.

535 So auch erfreulicherweise der Ansatz von *Edeltraud Roller 1998:* Positions- und performanzbasierte Sachfragenorientierungen und Wahlentscheidung: Eine theoretische und empirische Analyse aus Anlaß der Bundestagswahl 1994. In: Max Kaase/Hans-Dieter Klingemann (Hrsg.), Wahlen und Wähler, a. a. O., S. 173–220, insbes. S. 201: Die Links-rechts-Selbsteinstufung besitzt mit Abstand die größte „Trennschärfe".

536 *Warren Miller/Merill Shanks 1996:* The New American Voter, a. a. O., S. 290 f.

537 Auf die folgenden Wahlstudien können wir hier nur mehr verweisen, siehe *Stephen J. Wayne 1997:* The Road to the White House 1996. New York: St. Martin's Press; *Gerald M. Pomper et al. 1997:* The Election of 1996. Reports and Interpretations. Chatham, NJ: Chatham House Publ.; *Anthony King 1997:* Running Scared. Why America's Politicians Campaign Too Much and Govern Too Little. New York u. a.: The Free Press.

Schema". Unklar bleibt allerdings auch bei Pappi, ob die beiden „Methoden" der Entscheidungsfindung seitens der Wählerinnen und Wähler nicht doch „auf einer Linie" liegen? Insbesondere in Mehrparteiensystemen ist es ja für die Parteien schon am Beginn eines jeden Wahlkampfes entscheidend wichtig, bestimmte Themen zu „besetzen", „Themenführerschaft" zu übernehmen, und sich dadurch von den anderen Parteien abzugrenzen. Man könnte sagen, sie beherrschen die Technik des *Priming*[538] – vielleicht ohne zu wissen, was das ist. – Wie dem auch sein mag, die Wahlkampfstrategen der Parteien müssen möglichst frühzeitig versuchen, das Agendasetting und das Priming über die Beeinflussung von Medien voranzutreiben, so daß ein möglichst großes Publikum erreicht wird („Die ÖVP ist für ...". „Die SPÖ ist für ...". „Die FPÖ ist gegen ..." usw.). In einem Fünf-Parteien-System ist es dann für den Durchschnittsbürger immer noch schwierig genug, die Selbstpositionierungen der Parteien und Kandidaten im Gedächtnis zu behalten und auf dieser Basis zu „berechnen", welche Issuekombination der eigenen Position am nächsten kommt. „Citizens are not fools", schreibt Fiorina[539], aber – so könnte man ergänzen – sie sind auch keine Computer. „Retrospective voting" ist in Mehrparteiensystemen mit Koalitionsregierungen keine gute Methode, dem Issue-Problem aus dem Wege zu gehen[540].

Ein Schlüssel zum Verständnis der modernen Wahlkämpfe liegt vielleicht darin, mit dem Irrtum aufzuräumen, die Wählerinnen und Wähler würden den Medieninformationen un-

---

538 *Eunkyung Jo/Leonard Berkowitz 1994:* A Priming Effect Analysis of Media Influences: An Update. In: J. Bryant/D. Zillmann (Hrsg.), Media Effects. Hillsdale, NJ/Hove: Lawrence Erlbaum, S. 43–60; *Jon A. Krosnick/Donald R. Kinder 1990:* Altering the Foundations of Support for the President through Priming. In: American Political Science Review 84: 497–512; *Robert S. Wyer et al. 1991:* Image, Issues, and Ideology: The Processing of Information about Political Candidates. In: Journal of Personality and Social Psychology 61: 533–545; *Matthew Mendelsohn 1996:* The Media and Interpersonal Communications: The Priming of Issues, Leaders, and Party Identification. In: Journal of Politics 58: 112–125; *Joanne M. Miller/Jon A. Krosnick 1997:* Anatomy of News Media Priming. In: S. Iyengar/R. Reeves (Hrsg.), Do the Media Govern? Politicians, Voters, and Reporters in America. Thousand Oaks/London/New Delhi: Sage, S. 258–275.

539 *Morris Fiorina 1981:* Retrospective Voting, a. a. O., S. 5.

540 Vgl. jedoch mit einem Rational-Choice-Ansatz *Paul W. Thurner/Franz Urban Pappi 1998:* Retrospektives und prospektives Wählen in Mehrparteiensystemen mit Koalitionsregierungen. Die Bundestagswahl 1994. In: Max Kaase/Hans-Dieter Klingemann (Hrsg.), Wahlen und Wähler, a. a. O., S. 113–144; die Wahrnehmung einer verschlechterten Leistungsbilanz der Regierung Kohl sei bei der Bundestagswahl '98 wahlentscheidend gewesen, so *Franz Urban Pappi 1999:* Die Abwahl Kohls. Hauptergebnis der Bundestagswahl 1998? In: ZfP 46, S. 17. Die Koalition habe es außerdem verabsäumt, das Issue „Steuersenkung" stärker in den Vordergrund des Wahlkampfes zu stellen. Vgl. *Oscar W. Gabriel 2000:* „It's Time for a Change" – Bestimmungsfaktoren des Wählerverhaltens bei der Bundestagswahl 1998. In: Fritz Plasser/Peter A. Ulram/Franz Sommer (Hrsg.), Das österreichische Wahlverhalten, a. a. O., S. 333–392.

voreingenommen gegenüberstehen[541]. Die Medienrezipienten sind souveräner geworden und sie entnehmen dem Informationsangebot *aktiv* diejenigen Informationen, die zu ihren bereits existierenden Einstellungen – welcher Art auch immer – am besten „passen". Nach dem Online-Modell müßten wir vermuten, bei diesen eher unreflektierten „Einstellungen" handele es sich überwiegend um „gut responses", also um „Reaktionen aus dem Bauch", um gespeicherte Kompaktinformationen, welche die weitere Informationssuche steuern[542]. Mit Hilfe der Schema-Theorie ließe sich etwas differenzierter argumentieren, weil die Theorie eine größere Zahl von „Heuristiken" annimmt, so z. B. die Möglichkeit der Aktivierung des ideologischen Schemas, des Person-Schemas, oder des gemeinschaftsideologischen Schemas: „Wir – die anderen", oder man beschränkt sich auf ein einziges Issue und braucht dann nur die Positionen der Parteien zu diesem Issue beobachten usw. Selbstverständlich lassen sich einzelne Schemata auch *kombinieren*, was allerdings die Wahlmöglichkeiten wieder erhöht.

Die Situation der Wechselwähler in Mehrparteiensystemen läßt sich wahrscheinlich am besten durch die Frage charakterisieren, welche Heuristiken, *information shortcuts*, Schemata oder Schema-Kombinationen die Wahlentscheidung erleichtern. Wer z. B. seine Sympathie für die Themen der rechten Seite des ideologischen Codes entdeckt hat, steht noch immer vor dem Problem, daß es auf der rechten Seite zwei oder mehrere Parteien gibt: Wer z. B. bei der Wahl 1994 in Deutschland CDU gewählt hat, konnte 1998 wieder CDU wählen *oder* die F.D.P. *oder* eine Partei der extremen Rechten, wobei die Entscheidung für eine Partei der extremen Rechten nicht unbedingt die tatsächliche Parteipräferenz zum Ausdruck bringen mußte, sondern lediglich einen *Protest* gegen die anderen Parteien[543]. Die von Pappi vorgeschlagene Entscheidungsregel *party preference* erweist sich für die *Unentschlossenen* als noch zu

---

541 Vgl. *Rüdiger Schmitt-Beck 1998:* Medieneinflüsse auf Kandidatenbewertungen, a. a. O., S. 609: Weniger gut informierte Wähler sind allerdings in stärkerem Umfang durch medienvermittelte Informationen beeinflußbar, so der Autor; die entscheidende Variable heiße *political awareness* (so auch Zaller), was wir nicht mit *individuelle Politisierung*, sondern schlicht mit „politischem Interesse" übersetzen würden.

542 *Richard R. Lau 1995:* Information Search during an Election Campaign: Introducing a Processing-Tracing Methodology for Political Scientists. In: M. Lodge/K. M. McGraw (Hrsg.), Political Judgement. Ann Arbor: The Univ. of Michigan Press, S. 179–206, hier insbes. S. 202.

543 So z. B. die Wähler für Le Pen in Frankreich, siehe *Nonna Mayer/Pascal Perrineau 1992:* Why do they vote for Le Pen? In: European Journal of Political Research 22: 123–141; *Fritz Plasser/Peter A. Ulram 1995:* Konstanz und Wandel im österreichischen Wählerverhalten. In: W. C. Müller/F. Plasser/P. A. Ulram (Hrsg.), Wählerverhalten und Parteienwettbewerb. Wien: Signum, S. 367 zum Wandel der FPÖ unter Jörg Haider von einer losen Protestwählerkoalition zu einer radikalrechtspopulistischen Bewegung; die Issues der FPÖ entsprachen aber doch noch weitgehend „Protestmotiven", wie Verdrossenheit über Skandale oder die sog. Privilegien- und Parteibuchwirtschaft der beiden Regierungsparteien. Siehe auch *Hans-Georg Betz 1992:* Wahlenthaltung und Wählerprotest im westeuropäischen Vergleich. In: APuZ 19/92, S. 31–41; vgl. dagegen *Siegfried*

kompakt, wahrscheinlich ist „Parteipräferenz" das Resultat einer selektiven Kombination von mehreren Heuristiken, welche überdies „Partei" gar nicht enthalten müssen: Wer z. B. Jörg Haider wählt, weil er sich „etwas zu sagen getraut" und weil er „gegen Ausländer" ist, kombiniert das Person-Schema[544] mit einem gemeinschaftsideologischen Issue-Schema und wählt nur *indirekt* die FPÖ[545]! „Parteien" sind weder eine affektiv besetzte „gesellschaftliche Gruppe", wie das die amerikanische Wahlforschung der Michigan-Schule sah, noch ist das Parteien-Image gut genug, um für die Unentschlossenen als Heuristik-Präferenz in Frage zu kommen.

An die vorangegangenen Überlegungen lassen sich einige Forschungsfragen anschließen, die u. E. in der Literatur nur unzureichende Berücksichtigung fanden bzw. einer weiteren Klärung bedürfen:

Erstens, es gibt offenbar so etwas wie lanfristige Konjunkturen auf dem „Markt der politischen Ideen", d. h. der Ideologien[546]; wie lassen sich die UPs and DOWNs erklären, und in welcher Weise sind die Medien daran beteiligt? Liegt es an der grundsätzlichen Intransparenz

---

Schumann 1998: Unzufriedenheit und Bindungslosigkeit als Ursache für die Neigung zur Wahl extremer Parteien und zur Stimmenthaltung. In: Max Kaase/Hans-Dieter Klingemann (Hrsg.), Wahlen und Wähler, a. a. O., S. 571–598: Die Wähler extremistischer Parteien seien doch primär „ideologische" Wähler gewesen.

544 „Personalisierung" ist nicht nur eine Tendenz der Medien, sondern auch eine Strategie der Parteien in den Wahlkämpfen; so führte die CDU '94 einen „klaren Kanzlerwahlkampf", vgl. *Carsten Zelle 1998:* Modernisierung, Personalisierung, Unzufriedenheit: Erklärungsversuche der Wechselwahl bei der Bundestagswahl 1994. In: Max Kaase/Hans-Dieter Klingemann (Hrsg.), Wahlen und Wähler, a. a. O., S. 221–258, hier insbes. S. 241 f. zum Zusammenhang von „Wechselwahl und Personalisierung"; entgegen dem „sozialen Erklärungsansatz" erhöht z. B. der Faktor „Bildung" die Wechselwahl *nicht*, so Zelle.

545 Das Ausländerthema gehört sicherlich zu den „easy issues", während ansonsten das „issue voting" höhere Informationsniveaus voraussetzt, siehe *Edward G. Carmines/James A. Stimson 1984:* The Two Faces of Issue Voting. In: R. G. Niemi/H. F. Weisberg (Hrsg.), Controversies in Voting Behavior. Washington, D. C.: Congressional Quarterly, Sec. Ed., S. 164–181. Was in der amerikanischen Diskussion aber häufig fehlt, ist der Hinweis auf den *ideologischen Gehalt* bestimmter Issues, die amerikanischen Wähler würden eben nicht in ideologischen Kategorien denken, so *Philip E. Converse 1990:* Popular Representation and the Distribution of Information. In: J. A. Ferejohn/J. H. Kuklinski (Hrsg.), Information and Democratic Process, a. a. O., S. 369–388, oder siehe *W. Russell Neuman 1986:* The Paradox of Mass Politics. Cambridge, Mass./London: Harvard Univ. Press; wenn dem so wäre, wie ist dann die unübersehbare Polarisierung des amerikanischen Elektorats zu erklären?

546 *David F. J. Campbell 1992:* Die Dynamik der politischen Links-Rechts-Schwingungen in Österreich: Die Ergebnisse einer Expertenbefragung. In: ÖZP 21: 165–180; *Ulrich von Wilamowitz-Moellendorff 1993:* Der Wandel ideologischer Orientierungsmuster zwischen 1971 und 1991 am Beispiel des Links-Rechts-Schemas. In: ZA-Information 32: 42–71. – Auf die Relevanz der Dis-

des Subsystems der „politischen Öffentlichkeit“, daß die Sichtbarkeit des ideologischen Codes geschwunden zu sein scheint oder ist die hier angedeutete Vermutung begründet, die Praxis des Mainstream-Journalismus habe dazu beigetragen, die Existenz des Codes zu invisibilisieren? Für die europäischen Länder wäre genauer zu untersuchen, ob es über sog. „Redaktionslinien“ nicht doch noch ausreichende Verbindungen zwischen den Medien (insbes. Zeitungen)[547] und den großen ideologischen Strömungen gibt.

Zweitens ist die These von der „Amerikanisierung der Wahlkämpfe“[548] empirisch im europäischen Ländervergleich näher zu prüfen. Wie erwähnt, spielen hier drei Faktoren eine Rolle, und zwar 1. das Mediensystem als Rahmenbedingung – vor allem die Existenz eines öffentlich-rechtlichen Rundfunks; 2. die Dynamik des Parteiensystems, sowie – daraus resultierend – selbstauferlegte gesetzliche Beschränkungen für die Wahlwerbung der Parteien; und 3. gewisse restringierende Wirkungen aus der „politischen Kultur“ eines Landes. Die Fragen nach den möglichen Effekten von Negativismus, Skandalisierungen, Horse-race-Berichterstattung sowie etwaige Tendenzen der Parteien zu Negativkampagnen gehören ebenfalls hierher (korrelative Stichworte dazu sind: Politikverdrossenheit, Spirale des Zynismus, Demotivierung bei der Wahlbeteiligung, Polarisierung des politischen Klimas), zumal die Kommerzialisierung der Medien auch in Europa weiter voranschreiten wird und zumindest einige Merkmale einer „Amerikanisierung“ bereits festgestellt wurden.

Drittens, wie werden sich die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien auf die Organisation der Parteien und deren Wahlkämpfe auswirken[549]? Wird es den „virtuellen

---

kussionen zum sog. „Wertewandel“ wurde bereits hingewiesen, siehe neben den schon zitierten Arbeiten von Ronald Inglehart auch *Wilhelm Bürklin/Markus Klein/Achim Ruß 1994:* Dimensionen des Wertewandels. Eine empirische Längsschnittanalyse zur Dimensionalität und der Wandlungsdynamik gesellschaftlicher Wertorientierungen. In: PVS 35: 579–606. *Oddbjorn Knutsen 1997:* The Partisan and the Value-based Component of Left-Right Self-Placement: A Comparative Study. In: International Political Science Review 18: 191–225. Der langfristige Trend würde verlaufen von religiös-laizistischen in vorindustriellen, zu materialistisch-klassenbasierten in industriellen, zu postmaterialistischen Werte-Konflikten in postindustriellen Gesellschaften, so der Autor.

547 *Klaus Schoenbach/Edmund Lauf/Jack M. McLeod/Dietram A. Scheufele 1999:* Sociodemographic Determinants of Newspaper Reading in the USA and Germany, 1974–96. In: European Journal of Communication 14: 225–239; im Unterschied zu den USA, wo sich die Nutzung des Mediums Zeitung wegen rückläufiger Zahlen in Prestigemärkte zu differenzieren beginnt, ist in Deutschland das Zeitunglesen als Informationsverhalten auf hohem Niveau verblieben bzw. nur leicht zurückgegangen und weist kaum sozialstatistische Differenzierungen auf.

548 Für Österreich siehe *Fritz Plasser/Christian Scheucher/Franz Sommer 1995:* Massenmedien und Wahlkampf in Österreich: Personalisierung, Dethematisierung und Videopolitik. In: W. C. Müller/F. Plasser/P. A. Ulram (Hrsg.), Wählerverhalten und Parteienwettbewerb, a. a. O., S. 227 ff.

549 *Hans J. Kleinsteuber/Martin Hagen 1998:* Was bedeutet „elektronische Demokratie“? Zur Diskussion und Praxis in den USA und Deutschland. In: ZParl. 29: 128–143; *Detlef Clemens 1998:* Wahl-

Ortsverein" im Internet geben[550]? Wie könnte ein Wahlkampf der Zukunft unter Vielkanalbedingungen aussehen? Werden die Netzwerke der Issue-publics in den Wahlkämpfen mobilisierbar sein? Was lehren die Erfahrungen in den USA zu diesen Punkten?

Viertens, die Literatur schwankt zwischen einer Einschätzung von sehr starken Medieneffekten auf den Verlauf und schließlich das Ergebnis von Wahlen (These: Wer die Massenmedien gewinnt, gewinnt die Wahlen; in den USA müßte es heißen: Wen die Medien wählen, gewinnt die Wahl) – bis zu moderaten, kurzfristigen Effekten bei einem im Umgang mit den Medien „souveräner" und skeptischer gewordenen Publikum. Wie wichtig ist die Agenda-Setting-Funktion der Medien für die Wahlkampfkommunikation? Marschieren die Medien und die Parteien dabei im Gleichschritt oder unterscheiden sich Parteienagenda und Medienagenda? Wie reagieren die Medien auf das „Ereignismanagement" der Wahlkampfstrategen der Parteien?

Fünftens, die Theorien zur Erklärung der Wahlentscheidung sind zwar elaborierter geworden – vor allem durch die Integration von Konzepten der kognitiven Psychologie, gleichzeitig ist aber die Zahl relevanter Kontextfaktoren gestiegen (nicht zuletzt durch die Medien) und die Frage nach der Anwendung von „Heuristiken der Informationsverarbeitung" seitens der Wählerinnen und Wähler offener geworden: Werden die Medieneffekte durch persönliche Kommunikationen in mikrosozialen Kontexten relativiert? Suchen die Wähler in solchen Face-to-face-Kommunikationen überhaupt Entscheidungshilfen, und wenn ja, mit welchem Erfolg? Gibt es zur Beantwortung dieser Fragen geeignete Daten? Wie sieht die Datenlage aus, wenn man die Prozesse des Dealignment und Realignment „bilanzieren" und so das

---

kampf im Internet. In: Winand Gellner/Fritz von Korff (Hrsg.), Demokratie und Internet. Baden-Baden: Nomos, S. 143–156; *Detlev Clemens 1999: Campaigning in Cyberspace:* Internet-Einsatz in amerikanischen Bundeswahlkämpfen 1996 und 1998. In: ZfP 46: 50–67. Bei den von Clemens genannten Wahlen gaben etwa 10 % der Wähler in Umfragen an, das Internet als regelmäßige Quelle politischer Informationen genutzt zu haben und dadurch auch in ihrer Wahlentscheidung beeinflußt worden zu sein; in den USA verfügen 80 bis 90 Millionen Bürger (1998) bereits über einen Zugang zum Internet. Allein schon diese Zahlen weisen auf die zunehmende Bedeutung dieses neuen Mediums hin.

550 Die SPD hat bereits einen solchen, vgl. *Christian Müller 1998:* Parteien im Internet. In: Winand Gellner/Fritz von Korff (Hrsg.), Demokratie und Internet, a. a. O., S. 157–170. Die SPD hatte Ende 1997 auf ihren WWW-Seiten schon 1,2 Millionen Hits pro Monat (!) und ist auch bei den Mails einsamer Spitzenreiter. – Sämtliche Wahlplakate der Parteien wie auch die Werbeeinschaltungen in den Printmedien enthielten bei den Wahlen ,99 in Österreich einen Hinweis auf die WWW-Homepages, allerdings fehlen noch Auswertungen zu den Effekten; die zunehmende Relevanz des Mediums Internet ist jedoch unübersehbar. Vgl. *Thomas Zittel 1997:* Über die Demokratie in der vernetzten Gesellschaft. Das Internet als Medium politischer Kommunikation. In: APuZ 42: 23–29. Siehe auch einige Beiträge im Sammelband von *Claus Leggewie/Christa Maar 1998 (Hrsg.):* Internet & Politik. Von der Zuschauer- zur Beteiligungsdemokratie? Köln: Bollmann.

tatsächliche Wechselwählerpotential bestimmen will? Welche Kombination von Heuristiken konstruieren die Wechselwähler und wie kommen darin die Parteien vor? Warum entscheidet ein wachsender Anteil der Wähler erst am Ende des Wahlkampfes? Besteht die Mehrheit der Wähler tatsächlich aus „cognitive misers", die sich in den letzten Tagen des Wahlkampfes von gerade existierenden Stimmungen in der politischen Öffentlichkeit tragen lassen, so daß ein Wandel von der alten „Gesinnungsdemokratie" zur neuen „Stimmungsdemokratie" (Oberreuter) diagnostiziert werden dürfte? Wenn dem so wäre, sind dann die effektheischenden Massenmedien überhaupt geeignet, einen gehaltvollen demokratischen Prozeß zu bedienen, oder tut sich hier eine Kluft auf zwischen den (mehr oder weniger kommerziellen) Eigeninteressen der Massenmedien und den Anforderungen, welche die Demokratie an die Kommunikationsstrukturen der politischen Öffentlichkeit stellen muß? So mancher Kenner der Materie, wie Thomas E. Patterson, würde die letzte Frage bejahen, und auch für die europäischen Länder gibt es ähnliche kritische Stimmen. Wie dem auch sei, solche Fragen sind für die Zukunft der Demokratie von zentraler Bedeutung und sind daher *demokratietheoretisch* zu reflektieren.

KAPITEL 9

Politische Parteien – Parteiensysteme als Subsysteme moderner Demokratien

9.1 Begriffsbestimmungen

Politische Parteien sind *formale Organisationen*, die auf der Grundlage *ideologisch* geprägter Programme in *kompetitiven* Wahlen *Wahl*erfolge anstreben, und die ihre *Personal*vorschläge für die Besetzung von *Positionen der Staatsleitung* realisieren wollen. – Diese Definition weicht von anderen Partei*begriffen* nur unwesentlich ab[1] und teilt mit diesen Begriffen die Schwierigkeit, daß sich die Empirie nicht in allen Fällen jedem der angegebenen Definitionsmerkmale „fügt"[2]. Vergleichen wir unsere Definition z. B. mit Giovanni Sartoris Minimaldefinition einer Partei: „Party is any political group capable of placing through elections candidates

---

1 *Max Weber 1922:* Wirtschaft und Gesellschaft. Tübingen: Mohr (vollst. Nachdruck), definierte „Parteien" folgendermaßen: „Parteien sollen heißen auf (formal) freier Werbung beruhende Vergesellschaftungen mit dem Zweck, ihren Leitern innerhalb eines Verbandes Macht und ihren aktiven Teilnehmern dadurch (ideelle oder materielle) Chancen (der Durchsetzung von sachlichen Zielen oder der Erlangung von persönlichen Vorteilen oder beides) zuzuwenden" (S. 167). Parteien können nur oder überwiegend auf den Machterwerb ausgerichtet sein und sind dann „Patronageparteien", typisch dafür die „Partei-Maschine" amerikanischer Städte in der 1. Hälfte des 20. Jahrhunderts, oder sie stehen im Interesse von Ständen und Klassen (ständische bzw. Klassen-Parteien), oder sie sind an „abstrakten Prinzipien" orientiert (Weltanschauungs-Partei). „Die Eroberung der Stellen des Verwaltungsstabes für ihre Mitglieder pflegt aber mindestens Nebenzweck, die sachlichen ‚Programme' nicht selten nur Mittel der Werbung der Außenstehenden als Teilnehmer zu sein" (ebenda). – Die Grundbegriffe „Verband", „Vergesellschaftung" sind m. E. zu weit gefaßt (den Zwist zwischen Guelfen und Ghibellinen in Italien im 13. Jahrhundert würden wir nicht einbeziehen wollen, so aber Weber S. 168) bzw. für *moderne* Verhältnisse zu unpräzise; wir ersetzen sie durch „System" und „Organisation" und bezweifeln die Behauptung Max Webers, Ideologien seien nur „Mittel" der Mitgliederwerbung oder des Machterwerbs, und gehen im Gegenteil davon aus, daß Ideologien als Strömungen der politischen Öffentlichkeit eine *wesentliche* Grundlage für die Existenz politischer Parteien darstellen.

2 Peter Haungs hält einen allgemeinen Parteibegriff für „wenig sinnvoll", zu unterschiedlich seien die Parteien selbst in demokratischen Systemen, so *Peter Haungs/Ernst Benda/Hans Herbert v. Arnim 1989:* Politische Parteien. In: Staatslexikon, hrsg. v. Görresgesellschaft, Bd. 4, Sp. 471–486, hier Sp. 473.

for public office."[3] Das Problem dieser Definition liegt im Begriff „political group", denn Parteien müssen von bloßen „wahlwerbenden Gruppen" ebenso unterscheidbar sein wie von klientelistischen Faktionen, Interessengruppen oder auch von „sozialen Bewegungen"; Sartori selbst betont ja an vielen Stellen seines grundlegenden Werkes den Aspekt der *Organisation*[4]; dasselbe gilt für die ideologisch-programmatische Grundlage von Parteien, die Sartori ebenfalls ausführlich diskutiert, aber in seine Definition nicht einbezieht.

Vor ähnliche Schwierigkeiten stellt der vielzitierte Parteibegriff bei Anthony Downs: „The party is thus a loosely formed group of men who cooperate chiefly in an effort to get some of their number elected to office."[5] Nach Downs ist eine politische Partei eine „Gruppe von Personen", die die Kontrolle über den Regierungsapparat dadurch zu erlangen sucht, daß sie in einer ordnungsgemäß abgehaltenen Wahl Ämter erwirbt. Unter „Gruppe" versteht Downs eine kooperierende „Koalition", deren Mitglieder über die von ihnen zu verfolgenden Ziele einer Meinung sind, und da alle Mitglieder „rational" handeln, lassen sich ihre Ziele als einheitliche, widerspruchsfreie Präferenzordnung auffassen. Parteien sind nach dieser Definition Gruppen kooperierender Individuen, die sich alle gleichermaßen die Vorteile verschaffen wollen, die mit der Ausübung von Regierungsämtern verbunden sind. An der Basis befinden sich die Wähler, die sich ebenfalls vom eigenen Nutzen leiten lassen, und so entstehe ein „politischer Markt", in welchem wie in anderen Märkten Tauschprozesse stattfinden usw.[6] – Wir bezweifeln auch hier die sachliche Angemessenheit des Begriffsmerkmals „Gruppe" und kritisieren am Downschen Modell die – im letzten Kapitel schon angesprochene – Unterstellung, die Parteien hätten ein rein „instrumentelles" Verhältnis zu den politischen Ideologien. Deshalb sind Parteien auch keine reinen Machterwerbsunternehmen, die ähnlich den Unternehmen in der Wirtschaft primär auf „Gewinn" ausgerichtet sind – also hauptsächlich Stimmenmaximierer –, denn nach dieser Hypothese dürfte es eigentlich keine Parteien geben, die sich auf ein ideologisches Programm festlegen, durch welches sie von den Wählern in eine

---

3 *Giovanni Sartori 1976:* Parties and party systems. A framework for analysis. Cambridge u. a.: Cambridge Univ. Press, S. 327.

4 *Giovanni Sartori 1976:* Parties and party systems, a. a. O., S. 59 oder S. 72.

5 *Anthony Downs 1957:* An Economic Theory of Democracy. New York: HarperCollinsPubl., S. 25, „a political party is a team of men seeking to control the governing apparatus by gaining office in a duly constituted election. By *team*, we mean a coalition whose members agree on all their goals instead of on just part of them. Thus every member of the team has exactly the same goals as every other. Since we also assume all the members are rational, their goals can be viewed as a single, consistent preference-ordering" (S. 25 f.).

6 Die Direktparallelisierung von Märkten der Wirtschaft und Prozessen des politischen Systems halten wir für problematisch, zu unterschiedlich sind die Eigenlogiken der Funktionssysteme, siehe jedoch *Charles E. Lindblom 1977:* Politics and Markets. – The World's Political-Economic Systems. BasicBooks: HarperCollins; und die Aufsatzsammlung *Charles E. Lindblom 1991:* Democracy and Market System. Oslo u. a.: Norwegian Univ. Press.

dauerhafte Minderheitsposition gebracht werden. Jedenfalls verhielten sich Kleinparteien nach Downs nicht „rational"[7].

Eine weitere Schwierigkeit bereitet das Bezugsproblem bzw. die Frage, über welche soziologischen *Kontexte* Parteien zu definieren sind; so betont z. B. Stöss die *gesamtgesellschaftliche Konstitution der Parteien*[8], es sei ein Zusammenhang zwischen „Volk" und „Staat" herzustellen: „Politische Parteien sind organisatorische Zusammenschlüsse von sozial und/oder interessenmäßig und/oder durch gemeinsame Ziele verbundene Teile des Volkes (auf der Grundlage eines Programms) und streben danach, die Ausübung staatlicher Macht bzw. ökonomischer und außerökonomischer Herrschaft in ihrem Sinn zu gestalten."[9] Die gesellschaftliche Basis politischer Parteien wären demnach „Teile des Volkes", die gewisse Gemeinsamkeiten aufweisen und sich deshalb organisatorisch zusammenschließen. – Wie wir gleich sehen werden, ist der Begriff des „Volkes" eine staatsrechtliche Konstruktion des 19. Jahrhunderts, die von der Unterscheidung von „Staat und Gesellschaft" lebt, also einer Unterscheidung, die heute gerade aus *gesellschaftstheoretischer* Sicht nicht mehr haltbar ist[10].

Einen anderen Definitionsvorschlag gewinnt Klaus v. Beyme dadurch, daß er die *Funktion* von Parteien – im Unterschied zur Funktion von Interessengruppen – ins Zentrum der Analyse rückt: „Parteien sind in modernen Systemanalysen jene Organisationen, die die Funktion der *Interessenaggregation* erfüllen. In früheren Gesellschaften haben diese Funktion zum Teil die Stände oder die Bürokratie wahrgenommen. … Die moderne Theorie der politischen Systeme schreibt den Interessengruppen die Funktion der *Interessenartikulation*, den Parteien die der *Interessenaggregation* zu. Auch diese Unterscheidung kann in Grenzfällen zu schematisch werden. Die Arbeitsteilung zwischen Parteien und Interessengruppen ist nicht in allen politischen Systemen gleich stark ausgebildet. Parteien werden meist von Interessen-

---

7 Siehe dazu auch *Alf Mintzel 1984:* Die Volkspartei. Typus und Wirklichkeit. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 77. Das Merkwürdige am Downschen Modell des „Rational-Choice-Ansatzes" ist der Bezug zu den politischen Ideologien, die ja gerade nicht „rational" faßbar sind, so auch *Giovanni Sartori 1976:* Party and party systems, a. a. O., S. 325, „Ideologien" machten Downs zu schaffen, weil er grundsätzlich von einer „ökonomischen Rationalität" ausgeht. Downs begnüge sich damit zu argumentieren, so Sartori, daß Ideologien für die Parteien ein Instrument sind, sich von einander zu unterscheiden und für die Wähler „shortcuts" der Kosten der Informationsbeschaffung darzustellen, d. h., Ideologien werden von Downs unzulässigerweise auf rein *instrumentelle* Funktionen hin verstanden.

8 *Richard Stöss 1983:* Einleitung: Struktur und Entwicklung des Parteiensystems der Bundesrepublik. – Eine Theorie. In: Ders. (Hrsg.), Parteien-Handbuch. – Die Parteien der Bundesrepublik Deutschland 1945–1980. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 17–309, hier S. 41.

9 *Richard Stöss 1983:* Einleitung, a. a. O., S. 41.

10 *Niklas Luhmann 1987:* Die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft. In: Ders., Soziologische Aufklärung 4: Beiträge zur funktionalen Differenzierung der Gesellschaft. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 67–73.

gruppen dadurch unterschieden, daß in der Regel nur erstere sich an Wahlen beteiligen und politische Ämter anstreben."[11] Politische Parteien erfüllen darüber hinaus auch noch andere Funktionen, so Beyme, die sich in einer Art „Funktionskatalog" folgendermaßen zusammenfassen lassen:

Funktionen der Parteien in modernen politischen Systemen:
- die Zielfindungsfunktion (Ideologie und Programmatik)
- die Funktion der Artikulation und Aggregation gesellschaftlicher Interessen
- die Funktion der Mobilisierung und Sozialisierung der Bürger
- die Elitenrekrutierungs- und Regierungsbildungsfunktion[12].

Parteien seien, so Beyme, als wahl- und amtsorientierte politische *Organisationen* nur vom *politischen System* her zu begreifen, und deshalb erscheint es logisch, Parteien über ihre zentralen *Funktionen* zu definieren, die sie im System erfüllen[13] und durch die sie sich von ande-

---

11 *Klaus v. Beyme 1984:* Parteien in westlichen Demokratien. München/Zürich: Piper, 2. Aufl., S. 22 f.

12 *Klaus v. Beyme 1984:* Parteien in westlichen Demokratien, a. a. O., S. 25. Für einen umfassenderen Funktionskatalog siehe *Elmar Wiesendahl 1980:* Parteien und Demokratie. Opladen: Leske + Budrich; *Heinrich Oberreuter 1992:* Politische Parteien: Stellung und Funktion im Verfassungssystem der Bundesrepublik. In: Alf Mintzel/Heinrich Oberreuter (Hrsg.), Parteien in der Bundesrepublik Deutschland. Opladen: Leske + Budrich, S. 15–40, hier insbes. S. 30; siehe auch *Winfried Steffani 1988:* Parteien als soziale Organisationen. Zur politologischen Parteienanalyse. In: ZParl. 4/88: 549–560, insbes. S. 550 für einen Funktionskatalog. Für die amerikanische Forschung siehe z. B. *Robert L. Lineberry/George C. Edwards/ Martin P. Wattenberg 1991:* Government in America. People, Politics, and Policy, 5th Ed., New York: HarperCollins, S. 241; die Autoren unterscheiden 5 wichtige Aufgaben politischer Partien: „Here is a checklist of tasks parties perform, or should perform, if they are to serve as effective linkage institutions":
1. *Parties pick policymakers.*
2. *Parties run campaigns.*
3. *Parties give cues to voters.*
4. *Parties articulate policies.*
5. *Parties coordinate policy-making.*

Die Autoren folgen mit ihrer Liste *Kay Lawson 1980 (Hrsg.):* Political Parties and Linkage: A Comparative Perspective. New Haven, Conn.: Yale Univ. Press, S. 3, zur sog. „Linkage-Theorie"; vgl. auch für einen Überblick zu den verschiedenen Ansätzen *B. D. Graham 1993:* Representation and Party Politics. A Comparative Perspective. Oxford/Cambridge: Blackwell.

13 *Winfried Steffani 1988:* Parteien als soziale Organisationen. Zur politologischen Parteienanalyse. In: ZParl. 19: 549–560; vgl. *Ludger Helms 1995:* Parteiensysteme als Systemstruktur. Zur methodisch-analytischen Konzeption der funktional vergleichenden Parteienforschung. In: ZParl. 4/95: 642–657, offen bleibt allerdings die Frage, auf welche Einheit die Parteien bzw. Parteiensystem durch ihre „Funktionen" eigentlich bezogen sind?

ren politischen Organisationen *unterscheiden*, so insbesondere von Interessengruppen. – Der systemtheoretische Ansatz bezieht Parteien nicht mehr auf die Gesamtgesellschaft, sondern auf das politische System (als Funktionssystem der Gesellschaft) und genau das ist der zentrale Aspekt, durch den sich eine systemtheoretische „Parteientheorie"[14] von anderen paradigmatischen Orientierungen abhebt. Offen bleibt – wie auch bei vielen anderen Autoren der Parteienforschung – die nächste, entscheidende Frage, wie denn die Makrostruktur des politischen *Gesamt*systems moderner Demokratien aussieht, und daran anschließend: Bildet das Parteiensystem ein *Subsystem* des politischen Systems, und wenn ja, erfüllt das Subsystem dieselben Funktionen wie die einzelnen Parteien als Organisationen dieses Subsystems? Wenn man von einem *Parteiensystem als Subsystem des politischen Systems* ausgeht, wie sind dann die Interessengruppen und sozialen Bewegungen zuzuordnen? Sind sie Teile oder Substrukturen *innerhalb* dieses Subsystems oder müssen sie anders zugerechnet, zugeordnet werden? Wenn man sie außerhalb sieht, in welches Subsystem gehören sie dann, d. h., es stellt sich die Frage, aus welchen Subsystemen das politische System *insgesamt* besteht[15].

---

14 Daß eine allgemeine „Parteientheorie" nicht vorliegt, gehört schon zu den Standardbekenntnissen der Parteienforschung, siehe *Alf Mintzel 1984:* Die Volkspartei. – Typus und Wirklichkeit. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 19 zum *Theoriedefizit* in der Parteienforschung, oder siehe *Karl-Heinz Naßmacher 1989:* Parteien im Abstieg. Opladen: Westdeutscher Verlag, zur Problematik von Parteitypologien und Funktionskonzepten: „Dies deutet zugleich darauf hin, daß eine empirisch gehaltvolle Parteientheorie bislang noch fehlt", S. 17. „Mangelnde Theoriebildung" beklagt zwar auch Beyme, hält aber die Suche nach einer allgemeinen Parteientheorie nicht für aussichtsreich, so *Klaus v. Beyme 1984:* Parteien in westlichen Demokratien, a. a. O: „Eine umfassende Theorie, die von der Parteienfinanzierung bis zur Koalitionsbildung und zur Wählerfluktuation alle Bereiche widerspruchsfrei umfaßt, die in diesem Buch behandelt werden, könnte allenfalls als gestelztes Leerformelgebilde daherkommen" (S. 20), und zuvor schon *Klaus v. Beyme 1983:* Theoretische Probleme der Parteienforschung. In: PVS: 241–252; *Michael Th.Greven 1993:* Die Parteien in der politischen Gesellschaft sowie eine Einleitung zur Diskussion über eine allgemeine Parteientheorie. In: Oskar Niedermayer/Richard Stöss (Hrsg.), Stand und Perspektiven der Parteienforschung in Deutschland. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 276–291, Greven lehnt die Theorie der funktionalen Differenzierung der Gesellschaft ebenso ab wie die daran anschließende Theorie des politischen Systems, folglich kommt er nicht weit und legt statt dessen ein kaum haltbares Konzept einer „politischen Gesellschaft" vor, in welcher „virtuell alles zur Entscheidung" stehe; *Richard Stöss 1983:* Einleitung. In: Ders. (Hrsg.), Parteien-Handbuch, a. a. O., S. 54: „Nun gilt es mittlerweile nahezu schon als eine Pflichtübung vor allem empirisch orientierter Parteienforschung, das Fehlen einer Parteientheorie zu bemängeln oder gar in diesem Zusammenhang den unbefriedigenden Standard der Disziplin zu beklagen."

15 Diese Fragen blieben leider auch im Werk von Niklas Luhmann weitgehend ungeklärt, siehe *Niklas Luhmann 1981:* Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat. München: Olzog, S. 44 f.; Luhmann spricht von einer „dreistelligen Differenzierung in *Politik, Verwaltung* und *Publikum*" (Hervorhebungen im Original), mit der Ausdifferenzierung politischer Parteien als Dauerorganisationen

Auf diese zentralen Fragen nach den Makrostrukturen des politischen Systems moderner, funktional differenzierter Gesellschaften hat die Politikwissenschaft derzeit nicht viel anzubieten, und genau das bereitet immer wieder Schwierigkeiten der Systematisierung, so z. B. bei Dieter Rucht: „Politische Parteien, Interessenverbände und soziale Bewegungen haben einen gemeinsamen Nenner: Sie lassen sich als Systeme politischer Interessenvermittlung begreifen. Inwieweit sie freilich in einen übergreifenden konzeptuellen Rahmen integriert werden können, wo im einzelnen ihre Gemeinsamkeiten und ihre Unterschiede liegen und wie sich diese Systeme zueinander verhalten, ist weitgehend ungeklärt."[16] Unter funktionalen Gesichtspunkten stünden Parteien, Interessenverbände und soziale Bewegungen in einem komplementären Verhältnis zueinander, d. h., sie können einander nicht „ersetzen", trotzdem können sie zusammen als ein „intermediäres System politischer Interessenvermittlung" begriffen werden, und zwar auf der Basis der Unterscheidung „Operationsmodus/Ressourcenbasis", so Rucht: Zentraler Operationsmodus der Parteien sei die (weitgehend) formalisierte Besetzung politischer Ämter auf der Grundlage von Wählerstimmen, die es zu maximieren gelte; zen-

---

habe sich seit dem Ende des 19. Jahrhunderts „auch ein Sonderbereich spezifisch-politischer Kommunikation verselbständigt, der zwischen Staat und Publikum angesiedelt ist und deren Beziehungen vermittelt. Politik läßt sich bei einer solchen Struktur nicht mehr als Vorbereitung von Herrschaftsakten oder als Einfluß auf den politischen Machthaber begreifen; sie ist ein Sondersystem für *Politik* im politischen System, also ein komplexes, eigengesetzliches Sozialsystem, das unter eigenen strukturellen Limitierungen handelt und leidet. Diese Ausdifferenzierungen von Publikum und (eigentlicher) Politik verändern notwendigerweise das, was man früher als ‚Staat' begriffen und mit dem politischen System gleichgesetzt hatte." Luhmann spricht erstens nirgends explizit von „Subsystemen" und kommt zweitens auf die merkwürdige Idee, ein „Sondersystem für *Politik* im politischen System" vorzusehen, so als ob die anderen Bereiche der „Verwaltung" und des „Publikums" unpolitisch wären, obwohl sie „Teilsysteme des politischen Systems" darstellen. Der Klammerausdruck „(eigentlicher) Politik" deutet auf die Verlegenheit hin. Luhmann definierte das Parteiensystem *nicht* als Subsystem des politischen Systems, siehe *Niklas Luhmann 1993:* Die Unbeliebtheit der politischen Parteien. In: Siegfried Unseld (Hrsg.), Politik ohne Projekt? Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 43–53. Siehe im Anschluß an Luhmann die Konzeption von *Peter Gerlich 1992:* Politische Kultur der Subsysteme. In: Herbert Dachs et al. (Hrsg.), Handbuch des politischen Systems Österreichs. Wien: Manz, S. 457–465, wo der Bezug auf die *Einheit* des politischen Systems ebenfalls fehlt, und deshalb fällt es offenbar nicht auf, daß das politische System einen Bereich für „Politik" enthält. Siehe zur Schwierigkeit z. B. auch den Beitrag von *Dieter Grunow 1994:* Politik und Verwaltung. In: Klaus Dammann/Dieter Grunow/Klaus P. Japp (Hrsg.), Die Verwaltung des politischen Systems. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 29–39, insbes. S. 36 f., wo die Begriffsbildung zur Formulierung einer „politischen Politik" zwingt, die dann wohl von einer „unpolitischen Politik" zu unterscheiden wäre, oder?

16 *Dieter Rucht 1993:* Parteien, Verbände und Bewegungen als Systeme politischer Interessenvermittlung. In: Oskar Niedermayer/Richard Stöss (Hrsg.), Stand und Perspektiven der Parteienforschung in Deutschland. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 251–275, hier zit. S. 251.

traler Operationsmodus von Verbänden sei die Bündelung von Mitgliederinteressen zur laufenden direkten Einflußnahme auf politische Gestaltungsprozesse (in der Regel durch Verhandlung, Anhörung, Drohung, Streik, Protest usw.); Bewegungen dagegen seien „auf der Empörung ihrer Anhänger beruhende Problemanzeiger" und weisen ein stärkeres, direkteres Verhältnis zur „politischen Öffentlichkeit" auf[17]. – Genau aus dem zuletzt genannten Punkt würden wir unsere Bedenken gegen Ruchts Theorievorschlag vorbringen: Nach einhelliger Meinung ist es das charakteristische Merkmal sozialer Bewegungen, daß sie aus einem weitgehend *informellen* Netzwerk partikularer Kommunikationsstrukturen (von *issue publics*) bestehen und ihnen folglich das Merkmal der „formalen Organisation" fehlt[18]. Sie können deshalb keine Organisationsmacht nutzen und sind aus demselben Grunde immer wieder auf spektakuläre Aktionen in der Öffentlichkeit angewiesen, d. h. auf Medienresonanz; nur die Medienresonanz beweist, daß sich die Bewegung noch bewegt und nicht vielmehr schon tot ist. – Wir haben im vorangegangenen Kapitel die Sphäre der politischen Öffentlichkeit u. a. als „Resonanzboden für die Artikulation von gesellschaftlichen Problemen" beschrieben bzw. ist die Öffentlichkeit eine Kommunikationssphäre für die *Politisierung problematischer, regelungsbedürftiger Zustände*, die in der Umwelt des politischen Systems existieren. Soziale Bewegungen versuchen über diverse Ausdrucksformen von Protest Trommeln für ihre Anliegen zu rühren, primär aber um die Medienagenda zu beeinflussen bzw. um über die Agenda-Setting-Funktion der Medien die Agenda der großen Publika zu verändern – nicht zuletzt liegt darin ihr Drohpotential für die Parteien im Hinblick auf die nächsten Wahlen. Kurzum: Der zentrale Operationsmodus sozialer Bewegungen ist die Erzeugung von Aufmerksamkeit in der politischen Öffentlichkeit, und deshalb *sind* sie ein Phänomen des Subsystems der Öffentlichkeit und nicht des Parteiensystems. Gerade an den Schwierigkeiten der „Grünen" in Deutschland und Österreich bei der *Transformation von einer sozialen Bewegung zu einer po-*

---

17 *Dieter Rucht 1993:* Parteien, Verbände und Bewegungen, a. a. O., S. 268; ganz ähnlich auch *Dieter Fuchs 1993:* Eine Metatheorie des demokratischen Prozesses. Berlin: WZB-Discussion Papers FS III; anders dagegen *Bernhard Peters 1993:* Die Integration moderner Gesellschaften. Frankfurt am Main: Suhrkamp, unterscheidet „Recht, Staat und politische Öffentlichkeit als Formen sozialer Selbstorganisation" (S. 322), rechnet die Organisation von Wahlen, die Parteien, Interessengruppen und Lobbyisten zum „parlamentarischen Komplex", eine wenig plausible Systematisierung.

18 Siehe die Beiträge in *Roland Roth/Dieter Rucht 1987 (Hrsg.)*: Neue soziale Bewegungen in der Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt am Main/New York: Campus; vgl. *Rüdiger Schmitt-Beck 1990:* Über die Bedeutung der Massenmedien für soziale Bewegungen. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 42: 642–662; *Dieter Rucht 1994:* Öffentlichkeit als Mobilisierungsfaktor für soziale Bewegungen. In: Friedhelm Neidhardt (Hrsg.), Öffentlicheit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen (= Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 34): 337–358; *Rüdiger Beck-Schmitt 1998:* Kommunikation (Neuer) Sozialer Bewegungen. In: Otfried Jarren/Ulrich Sarcinelli/Ulrich Saxer (Hrsg.), Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 473–481.

litischen Partei läßt sich gut studieren, wie groß der Unterschied ist, und umgekehrt zeigt der Vergleich, daß Parteien eben keine „politischen Gruppen“ sind, sondern „formale Organisationen“[19] mit statutarisch festgelegten Regelungen für Mitgliedschaften, Organisationsaufbau – regionale oder andere Parteigliederungen als Binnendifferenzierung –, für abgestufte Mitspracherechte der Mitglieder bei Entscheidungsprozessen der Leitungsorgane, für Verbindlichkeiten der Parteiprogramme sowie für den Parteiausschluß im Falle schwerer Regelverletzungen, für die Ressourcenaufbringung, -verwendung und Kontrolle usw., und aus all diesen Gründen sind Parteien auch rechtsfähig[20].

---

19 *Thomas Poguntke 1997:* Parteiorganisation in der Bundesrepublik Deutschland: Einheit in der Vielfalt? In: Oscar W. Gabriel/Oskar Niedermayer/Richard Stöss (Hrsg.), Parteiendemokratie in Deutschland. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 257–276.

20 Der Widerspruch zwischen „Bewegung“ und „Partei“ durchzieht wie ein roter Faden die Literatur zu den Grünen, siehe *Wolf-Dieter Hasenclever 1982:* Die Grünen und die Bürger – ein neues Selbstverständnis als politische Partei? In: Joachim Raschke (Hrsg.), Bürger und Parteien. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 309–322; *Herbert Kitschelt 1990:* New Social Movements and the Decline of Party Organization. In: Russell J. Dalton/Manfred Küchler (Hrsg.), Challenging the Political Order. – New Social and Political Movements in Western Democracies. New York u. a.: Oxford Univ. Press, S. 179–208; *Roland Roth 1991:* Gegen Eliten oder Gegeneliten? Grüne und neue soziale Bewegungen in der politischen Kultur der Bundesrepublik. In: Hans-Dieter Klingemann/Richard Stöss/Bernhard Weßels (Hrsg.), Politische Klasse und politische Institutionen. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 434–466: „Eine Ursache dieser Strukturprobleme der ‚Grünen‘ liegt sicherlich in der im Vergleich zu anderen Parteien relativ geringen Bereitschaft der Mitgliedschaft, die Herausbildung von Parteieliten positiv zu sanktionieren. Wie auch immer der aktuelle Reorganisationsprozeß ausgehen mag, dominante libertäre Orientierungen in der Partei und ihrer Wählerschaft machen es relativ unwahrscheinlich, daß am Ende eine ‚normale‘ Partei herauskommen kann, in der Parteieliten qua Organisationsmacht das Sagen haben. Stagnierende, in den letzten Jahren leicht rückläufige Mitgliederzahlen und der geringste Organisationsgrad aller Bundestagsparteien machen zudem deutlich, daß die programmatisch angestrebte enge Verknüpfung von Partei- und Bewegungspolitik nicht gelungen ist. Parteipolitik ist eines von vielen politischen Projekten geblieben, die aus den Bewegungsmilieus in Gang gesetzt bzw. unterstützt wurden. Es ist, wie vieles andere auch, längst in einem intermediären Zwischenfeld mit professionellen und arbeitsteiligen Orientierungen angelangt. Dadurch wird die Ausbildung von Positionseliten befördert, aber gleichzeitig relativiert sich ihre Bedeutung für den Bewegungssektor insgesamt“ (S. 457); siehe auch *Thomas Pogunkte 1990:* Basisdemokratie als grünes Gegenmodell? In: H.-G. Wehling (Hrsg.), Parteien in der Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart/Berlin/Köln: Kohlhammer, S. 86–98; *Ferdinand Müller-Rommel/Thomas Poguntke 1992:* Die Grünen. In: Alf Mintzel/Heinrich Oberreuter (Hrsg.), Parteien in der Bundesrepublik Deutschland. Opladen: Leske + Budrich, S. 319–361; *Ferdinand Müller-Rommel 1992:* Erfolgsbedingungen Grüner Parteien in Westeuropa. In: PVS 33: 189–218; *Thomas Poguntke 1993:* Der Stand der Forschung zu den Grünen: Zwischen Ideologie und Empirie. In: O. Niedermayer/R. Stöss (Hrsg.), Stand und Perspek-

Entsprechend der herrschenden *Staatsrechtslehre* sind Parteien gesellschaftliche Zusammenschlüsse der Bürger wie andere „Vereine" auch. Sie berühren den Staat zunächst nur insofern, als das Recht bestimmte Anforderungen an sie stellt, wodurch sie sich als „Parteien" von anderen Vereinen zu unterscheiden haben. Zu solchen Anforderungen zählen in der Regel das Erfordernis der Registrierung als „Partei" beim Innenministerium, das nachweisliche Vorhandensein eines Programms sowie eines Organisationsstatuts, schlußendlich dürfen Parteien nicht gegen Prinzipien der „freiheitlich demokratischen Grundordnung" verstoßen, wenn sie sich nicht dem Risiko eines gerichtlichen Parteienverbots aussetzen wollen. In der Verfassungsgeschichte wurden die politischen Parteien erst sehr spät anerkannt, im Deutschen Grundgesetz durch den Art. 21 GG, in Österreich durch das Parteiengesetz von 1975 (BGBl. 404/1975), dessen § 1 eine Verfassungsbestimmung enthält und wo es nunmehr heißt: „Die Existenz und Vielfalt politischer Parteien sind wesentliche Bestandteile der demokratischen Ordnung der Republik Österreich (Art. 1 B-VG)." Im § 2 werden ganz ähnlich wie im deutschen GG die Aufgaben bestimmt: „Zu den Aufgaben der politischen Parteien gehört die Mitwirkung an der politischen Willensbildung."[21]

---

tiven der Parteienforschung in Deutschland, a. a. O., S. 187–210; für Österreich siehe *Herbert Dachs 1988:* Bürgerlisten und grün-alternative Parteien in Österreich. In: Anton Pelinka/ Fritz Plasser (Hrsg.), Das österreichische Parteiensystem. Wien/Köln/Graz: Böhlau, S. 181–208; *Herbert Dachs 1992:* Grünalternative Parteien. In: H. Dachs et al. (Hrsg.), Handbuch des politischen Systems Österreichs. Wien: Manz, S. 263–274; *Reinhold Christian 1996:* Die Entwicklung der Grünen. In: Österreichisches Jahrbuch für Politik 1995, S. 243–260; *Martin Dolezal 1997:* Innerparteiliche Demokratie bei den Wiener Grünen: Wahlen von Parteiämtern und Listenplätzen 1986–1996. In: Österreichisches Jahrbuch für Politik 1996: 477–500.

21 *Hans R. Klecatsky/Siegbert Morscher 1997:* Die österreichische Bundesverfassung. Wien: Manz, 8. Aufl., S. 398 f.; vgl. auch *Wolfgang C. Müller 1992:* Das Parteiensystem. In: H. Dachs et al. (Hrsg.), Handbuch des politischen Systems Österreichs, a. a. O., S. 181–196; der Art. 21 des deutschen Grundgesetzes lautet wörtlich:

(1) Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit. Ihre Gründung ist frei. Ihre innere Ordnung muß demokratischen Grundsätzen entsprechen. Sie müssen über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft geben.

(2) Parteien, die nach ihren Zielen oder nach dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgehen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden, sind verfassungswidrig. Über die Frage der Verfassungswidrigkeit entscheidet das Bundesverfassungsgericht.

(3) Das Nähere regeln Bundesgesetze.

Siehe zu (3) das „Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz)" in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Januar 1994, wo es im S 2 zum Begriff der Partei heißt: „(1) Parteien sind Vereinigungen von Bürgern, die dauernd oder für längere Zeit für den Bereich des Bundes oder eines Landes auf die politische Willensbildung Einfluß nehmen und an der Vertretung des Volkes

> Parteien sind Vereinigungen von Bürgern, die dauernd oder für längere Zeit sich in einer qualifizierten Weise politisch betätigen wollen – die substantielle Manifestierung einer Absicht führt den Status der Partei herbei. Der zeitliche Faktor kann also nur bedeutsam werden, wenn Programmatik oder sonstige Selbstdarstellungen an der Längerfristigkeit der ins Auge gefaßten politischen Tätigkeit zweifeln lassen. Man mag streiten, ob die Teilnahme an nur einer Wahl ausreicht, wenn die Partei selbst diese für besonders wichtig hält. Man wird jedenfalls hinnehmen müssen, daß eine Partei ihr Wirken an eine auflösende Bedingung dergestalt knüpft, daß sie nach Erreichung schon *eines* politischen Ziels ihren Beitrag als erschöpft ansieht.[22]

Nach dem Art. 21 GG und auch nach dem § 2 des österreichischen Parteiengesetzes wirken politische Parteien bei der „Willensbildung des Volkes" mit – des Volkes, von dem alle Staatsgewalt „ausgeht", und die es im Wege der „Repräsentation" ausübt –, d. h., das Parteienrecht bestimmt gerade nicht, daß die Willensbildung durch Parteien „erfolge"; Parteien besitzen weder in der Mitwirkungs- noch in der Repräsentationsfunktion ein Monopol, weshalb auch sog. Wählervereinigungen zugelassen sind. Parteien haben gegenüber dem Staatsbürger keinerlei Hoheitsrechte, sondern stehen ihm als mehr oder weniger „private Vereinigungen" gegenüber, umgekehrt hat der Bürger keinen Rechtsanspruch auf Aufnahme in eine Partei oder auf Einhaltung von gemachten Versprechungen.

Wegen der unzweifelhaften Anerkennung der Parteien im Parlamentsrecht als „Fraktionen"[23] konnte man die Parteien nicht mehr staatsrechtlich als „extrakonstitutionelle Erscheinung", als ein dem „Staatsorganismus fremder sozialer Körper" oder als „gesellschaftliche Bildungen, die als solche nicht Gegenstand der Staatsrechtslehre selbst sind", begreifen – wie noch in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts –, sondern mußte sie zumindest *verfassungsrechtlich* inkorporieren und gelangte so zu den Formel, politische Parteien besäßen zwar einen verfassungsrechtlichen Status, gehörten jedoch nicht in den „Bereich der organisierten

---

im Deutschen Bundestag oder einem Landtag mitwirken wollen, wenn sie nach dem Gesamtbild der tatsächlichen Verhältnisse, insbesondere nach Umfang und Festigkeit ihrer Organisation, nach der Zahl ihrer Mitglieder und nach ihrem Hervortreten in der Öffentlichkeit eine ausreichende Gewähr für die Ernsthaftigkeit dieser Zielsetzung bieten. Mitglieder einer Partei können nur natürliche Personen sein.

(2) Eine Vereinigung verliert ihre Rechtsstellung als Partei, wenn sie sechs Jahre lang weder an einer Bundestagswahl noch an einer Landtagswahl mit eigenen Wahlvorschlägen teilgenommen hat." Zit. n. der Textausgabe „Grundgesetz" der C. H. Beck'schen Verlagsbuchhandlung. München 1995, 52. Aufl., S. 405.

22 *Philip Kunig 1987:* Parteien. In: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II. Heidelberg: C. F. Müller, S. 103–148, hier S. 107.

23 Wir kommen im nächsten Kapitel darauf zurück.

Staatlichkeit"[24]. – Die entscheidende Problematik der staatsrechtlichen Behandlung der politischen Parteien liegt in der Unterscheidung von „Staat und Gesellschaft", auf die die deutsche Staatsrechtslehre trotz wachsender Schwierigkeiten nicht verzichten zu können glaubt. „Die Parteien stehen zwischen Staat und Gesellschaft. Diese These setzt voraus, daß die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft nicht nur eine Konzeption vergangener politischer Theorien ist, sondern daß man sie auch heute aus in der Sache liegenden Gründen unterscheiden kann und unterscheiden muß."[25] Deshalb wird aber die „Standortfrage" zum Hauptproblem der staatsrechtlichen Parteientheorie, denn zum einen seien die Parteien in der Gesellschaft „verwurzelt", seien Ausdruck des gesellschaftlichen Pluralismus, und deshalb garantiere das Parteienrecht die Gründungs- und Betätigungsfreiheit der Parteien, auf der anderen Seite zielen die Parteien explizit auf die Übernahme der „Staatsleitung" ab[26] und wird es heute – im Unterschied zu früheren Epochen – als Kennzeichen einer „Parteiendemokratie" anerkannt, daß der Staat selbst ein parteipolitisch besetzter und gesteuerter Staat ist[27]. Die

---

24 *Philip Kunig 1987:* Parteien, a. a. O., S. 144. Zum Parteienrecht der Bundesrepublik siehe insbes. auch *Dimitris Th. Tsatsos 1997:* Die politischen Parteien in der Grundgesetzordnung. In: Oscar W. Gabriel/Oskar Niedermayer/Richard Stöss (Hrsg.), Parteiendemokratie in Deutschland, a. a. O., S. 133–156.

25 *Wilhelm Henke 1976:* Die politischen Parteien zwischen Staat und Gesellschaft. In: Ernst-Wolfgang Böckenförde (Hrsg.), Staat und Gesellschaft. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, S. 367–394, hier S. 367.

26 *Dieter Grimm 1991:* Die Zukunft der Verfassung. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 269: „Der Umstand, daß die Parteien in der Demokratie die Vermittlung zwischen Volk und Staat übernehmen, macht ihre systematische Einordnung zum Problem. Von der Herkunft zweifellos gesellschaftlich, ist ihr Ziel doch der Staat. Der Organisationszweck besteht in der Übernahme der Staatsleitung." – Ganz ähnlich auch *Heinrich Oberreuter 1992:* Politische Parteien: Stellung und Funktion im Verfassungssystem der Bundesrepublik. In: Alf Mintzel/Heinrich Oberreuter (Hrsg.), Parteien in der Bundesrepublik Deutschland. Opladen: Leske + Budrich, S. 15–40; nach dem deutschen GG hätten die Parteien lediglich die Aufgabe, an der Willensbildung des Volkes mitzuwirken, aber das sei nicht erschöpfend, so der Autor, denn es gehe auch um die „Besetzung staatlicher Ämter und die Staatsleitung durch Personen, die führende Repräsentanten der Parteien sind, parteilichen Bindungen und innerparteilichen Auswahlverfahren unterliegen. … Damit sind die Parteien nicht mehr allein dem gesellschaftlichen Bereich zuzuordnen. Sie wurzeln vielmehr mit den Füßen in der Gesellschaft, reichen aber mit dem Kopf in den Staat. Das heißt, sie sind gesellschaftlichen Ursprungs, identifizieren gesellschaftliche Probleme und führen sie politischen Lösungen zu. Sie werben in der Gesellschaft für Zustimmung zu diesen Lösungen und Konzepten. Ihr Ziel ist es jedoch, die Staatsleitung zu übernehmen. Denn damit fällt ihnen die Möglichkeit allgemeinverbindlicher politischer Gestaltung nach ihren eigenen Prioritäten zu" (S. 24). Indem die Politikwissenschaft vom „politischen System" spreche, entziehe sie sich der Frage nach dem „Ort der Parteien in Staat und Gesellschaft".

27 Mit Ausnahme der Gerichtsbarkeit und der Verwaltung, so *Dieter Grimm 1991:* Die Zukunft der Verfassung, a. a. O., S. 282; siehe auch *Wolfgang Horn 1981:* Parteienstaat und Parteiendemokra-

Staatsrechtslehre könne nicht in traditioneller Weise fortfahren, die Staatsorgane nach Zusammensetzung, Kompetenz und Verfahren so zu schildern, „als gäbe es keine Parteien, und diese dann als ‚politische Kräfte' lediglich danebenzustellen"[28]. Trotzdem habe es dabei zu bleiben, „daß die Parteien sich in dem parteienrechtlich nicht restringierten Bereich des Gesellschaftlichen und der allgemeinen politischen Freiheit bewegen. Alles andere läge in der vom Bundesverfassungsgericht verworfenen ‚logischen Konsequenz eines radikal zu Ende gedachten Parteienstaates'."[29] Angesichts einer solchen Einbetonierung auf eine unauflösbar widersprüchliche, staatsrechtliche Parteientheorie scheint es sogar unerheblich zu werden, ob die dahinterstehende Unterscheidung von Staat und Gesellschaft überhaupt noch begründbar ist.

> Die Redeweise von der „vermittelnden Stellung zwischen Staat und Gesellschaft", die die Parteien einnehmen, ist im übrigen immun gegenüber jeglicher staatstheoretischer Einsicht über die Begründbarkeit der Unterscheidung zwischen Staat und Gesellschaft, mag diese im Sinne heuristischer Kategorienbildung an Plausibilität verloren haben, künftig weiter verlieren oder schon heute sinnlos sein: Das Grundgesetz zwingt im Sinne der *verfassungsrechtlichen* Kategorienbildung zur Unterscheidung zwischen einem Raum, aus dem heraus der Bürger politische Impulse über die Wahl von Parteien umsetzt in Ämterzuweisungen, und einer staatlichen Sphäre, die diese Impulse empfängt. Diese verfassungsrechtliche Grundrechtsstruktur bleibt von politischen Veränderungen ebenso wie von sozialwissenschaftlichem Einsichtsgewinn unberührt. Sozialer Wandel vermag daher auch Parteien nicht zu Trägern öffentlicher Gewalt zu machen.[30]

Die Politikwissenschaft habe es sich zu leicht gemacht, so Grimm, wenn sie die politischen Parteien als ein Subsystem des politischen Systems definierte, weil der Preis dafür der „Verzicht auf einen Begriff des Staates" gewesen sei[31]. Grimm stellt zu Recht die Frage nach einer

---

tie – Bemerkungen zur Parteienrechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. In: Lothar Albertin/Werner Link (Hrsg.), Politische Parteien auf dem Weg zur parlamentarischen Demokratie in Deutschland. Düsseldorf: Droste, S. 345–362.

28 *Dieter Grimm 1991:* Die Zukunft der Verfassung, a. a. O., S. 295. Vgl. *Richard Stöss 1997:* Parteienstaat oder Parteiendemokratie? In: Oscar W. Gabriel/Oskar Niedermayer/Richard Stöss (Hrsg.), Parteiendemokratie in Deutschland. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 13–36.

29 *Peter Badura 1987:* Die parlamentarische Demokratie. In: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. I, S. 953–986, hier S. 983. Genau in dieser Problematik liege, so Luhmann, der Kern der Parteienkritik: Von Staatsämtern werde effektives Handeln verlangt, während in den Parteien nur „geredet" wird, siehe *Niklas Luhmann 1992:* Die Unbeliebtheit der Parteien. In: Siegfried Unseld (Hrsg.), Politik ohne Projekt? Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 43–53.

30 *Philip Kunig 1987:* Parteien, a. a. O., S. 145.

31 *Dieter Grimm 1991:* Die Zukunft der Verfassung, a. a. O., S. 270 f.

Konzeption zum „Staat als Subsystem" und es ist auch einzuräumen, daß die Politikwissenschaft – vor allem im Anschluß an die Systemtheorie von David Easton[32] – auf einen Staatsbegriff verzichten zu können glaubte. – Wir haben in der Einleitung bzw. in den Kapiteln vier bis sieben vorgeschlagen, den *Staat als Einheit eines Komplexes von Institutionen bzw. von Infrastrukturen zu definieren*, und zwar als gewaltbasierte Infrastrukturen in Gestalt von Militär und Polizei, als ressourcen- oder geldbasierte Infrastrukturen durch Steuern und Finanzen, als wissensbasierte Infrastrukturen für programmiertes Entscheiden in Gestalt von bürokratischen Verwaltungen, und schließlich als Steuerungsebene (programmierende Infrastrukturen) in Gestalt der „Staatsleitung" (Regierungen und Parlamente). Die politischen Parteien kommen hier nicht vor; sie befinden sich als formale Organisationen in der *Umwelt des Staates* und bilden hier zusammen mit den Interessenverbänden ein eigenes Subsystem des politischen Systems.

Im vorangegangenen Kapitel haben wir die Sphäre der politischen Öffentlichkeit ebenfalls als ein Subsystem des politischen Systems moderner Demokratien definiert, das im wesentlichen auf die Thematisierung entscheidungs- bzw. regelungsbedürftiger gesellschaftlicher Probleme spezialisiert ist, oder wenn so will – auf die Selbstbeobachtung der Gesellschaft für politische Themen der Kommunikation. Die Printmedien haben in einem ersten evolutionären Schub den Demokratisierungsprozeß auf den Weg gebracht, indem sie die traditionalen Strukturen der alteuropäischen Ständegesellschaft delegitimieren bzw. den freien Diskurs gleicher Bürger als neues Legitimationsprinzip durchsetzen halfen. Gleichzeitig bringt die politische Öffentlichkeit eine *neue* Struktur hervor, nämlich die politischen Ideologien, die seit der Französischen Revolution die politischen Kommunikationen codieren. Politische Ideologien sind vereinfachende, sehr grobe „Landkarten für gesellschaftliche Problemzonen", sie simplifizieren, emotionalisieren, zwingen zu Werteselektionen und apodiktischen Stellungnahmen usw., auf der anderen Seite steigerten sie die Komplexität des politischen Systems, weil nun jedes Thema zumindest zwei Fassungen erhalten kann, nämlich eine „progressive" und eine „konservative".

Die autoritären Systeme des Vormärz konnten den Prozeß der *Expansion* der Kommunikation im Subsystem der politischen Öffentlichkeit nur bremsen, aber nicht aufhalten – die Informationsströme bahnen sich unaufhaltsam ihren Weg, und schließlich sorgen technologische Innovationen wie die dampfmaschinenbetriebene Rotationspresse dafür, daß auch die ärmeren sozialen Schichten mit den neuesten politischen Informationen versorgt werden. Spätestens seit 1789 wußten alle Regierungen in Europa um die wachsende Macht der „öffentlichen Meinung" – sie zu ignorieren konnte einem Monarchen nicht nur den Thron, sondern auch den Kopf kosten. In England verzichtete die Krone auf die Ausübung von Regie-

---

32 Easton lehnt den Staatsbegriff nach wie vor ab, siehe *David Easton 1981:* The Political System Besieged by the State. In: Political Theory: 303–325; *David Easton 1990:* The Analysis of Political Structure. New York/London: Routledge, S. 191 ff.

rungsmacht und überließ sie der Parlamentsmehrheit, trotzdem befürchtet man 1830, Ereignisse wie in Paris wären durchaus auch in London möglich. Das Thema „Wahlrechtsreform" steht ab sofort ganz oben auf der Prioritätenliste der Medien- und Publikumsagenda – die alten „korrupten" Praktiken sollen endgültig beseitigt werden –, aber das Schlagwort der „Progressiven" heißt noch nicht „democracy", sondern wie in Amerika „representative government"[33]. Um 1800 durften in England nur drei von hundert (Männer) wählen, nach der Wahlrechtsreform 1832 jeder Zehnte, 1868 ein Drittel, 1885 zwei Drittel[34]!

Der kausale Zusammenhang zwischen der Expansion der Kommunikationssphäre der politischen Öffentlichkeit – wegen der ideologischen Strömungen konfliktorisch strukturiert –, in welche der Staatsapparat unauflöslich „eingebettet" ist, der Ausdehnung des Wahlrechts, d. h. der Demokratisierung der Staatsleitung in Gestalt frei gewählter Parlamente, und der *Entstehung der politischen Parteien* erscheint uns kaum bezweifelbar zu sein: Bis 1848 waren „politische Vereine" in den deutschen Ländern und in Österreich verboten, danach aber schießen sie wie die Pilze aus dem Boden, und zwar hauptsächlich als „Tentakel" der ideologisch gespaltenen Parlamente, also als Wahlvereine[35]. Mit der Aufhebung der Zensur „explodiert" jedoch auch die politische Presse, und diese ist – wie wir bereits sahen – primär „Gesinnungspresse", d. h., sie orientiert an den ideologischen Strömungen des Publikums und formt diese zugleich. Über diesen Interaktionsprozeß von massenmedialer Kommunikation und dezentralisierten Diskursen der Bürgerinnen und Bürger verselbständigt sich die Sphäre der politischen Öffentlichkeit, *mit zunehmender Kommunikationsverdichtung steigt die Intransparenz dieses Subsystems.* Genau darauf sind – so hier die These – die politischen Parteien *funktional* bezogen:

1. Politische Parteien sind Organisationen, die versuchen, die diffusen ideologischen Strömungen der „öffentlichen Meinung" in Programme zu gießen und mit diesen in

---

33 So auch noch bei *John Stuart Mill 1861/1991:* Considerations on Representative Government. Buffalo, New York: Prometheus Books.

34 Siehe die vorzügliche Darstellung bei *D. G. Wright 1970:* Democracy and Reform, 1815–1885. Harlow/Essex: Longman.

35 *Werner Conze 1970:* Das Spannungsfeld von Staat und Gesellschaft im Vormärz. In: Ders. (Hrsg.), Staat und Gesellschaft im deutschen Vormärz 1815–1848. Stuttgart: Ernst Klett, S. 207–270, insbes. S. 234 f., und hier auch zum Problem des „Erfahrungsmangels" 1848 nach einem halben Jahrhundert Repression; *Werner Boldt 1971:* Die Anfänge des deutschen Parteiwesens. Paderborn: Ferdinand Schöningh, insbes. S. 46 f., die Bildung von Vereinen ging von den Fraktionen aus, die sich der Vereine „bedienten"; *Joachim Paschen 1977:* Demokratische Vereine und preußischer Staat. München/Wien: R. Oldenbourg, insbes. S. 96 ff. zum Versuch der „Gründung einer demokratischen Partei" und der repressiven Reaktion des Staates; *Klaus v. Beyme 1978:* Partei, Faktion. In: Geschichtliche Grundgebriffe, Bd. 4: 677–734, insbes. S. 746 ff.; *Terence Ball 1989:* Party. In: Terence Ball/James Farr/Russell L. Hanson (Hrsg.), Political Innovation and Conceptual Change. Cambridge u. a.: Cambridge Univ. Press, S. 155–176.

Wahlkämpfen um die Zustimmung der Wähler zu werben. Parteien müssen sich auf die Beobachtung – und zunehmend auch auf die Beeinflussung – der politischen Öffentlichkeit *spezialisieren*, sie sind – um mit Luhmann zu argumentieren – „Beobachter zweiter Ordnung", Beobachter von Beobachtern. Im laufenden politischen Tagesgeschäft unserer Gegenwartsdemokratien sind es im wesentlichen die Parteigremien, die darüber entscheiden, welche Themen/Anliegen der politischen Öffentlichkeit für die weitere Behandlung in den Organen der Staatsleitung aufgegriffen werden sollen. Parteien bewerkstelligen einen *hochselektiven Transfer* von Issues der Öffentlichkeit zu Sachthemen der Parlaments- und Regierungsarbeit bzw. zu Themen der parlamentarischen Opposition. „Issues" sind regelungsbedürftige gesellschaftliche Probleme, über die nach ideologischen Gesichtspunkten kontrovers diskutiert wird. Das Parteiensystem erfüllt die Funktion des selektiven Transfers solcher Issues vom Subsystem der politischen Öffentlichkeit zum Subsystem des Staates, konkret zur Ebene der Staatsleitung[36]. Dieser Vorgang kann, muß aber nicht, unter dem Gesichtspunkt von „Interessen" beobachtet werden.

2. Politische Parteien rekrutieren Personal für die Besetzung der Ämter der Staatsleitung. Schon Max Weber war überzeugt, daß es die vornehmste Aufgabe der Parteien sei, qualifiziertes Führungspersonal hervorzubringen. Von den „Beamtenkabinetten" der Kaiserzeit hatte Weber bekanntlich keine gute Meinung[37]. Leadership-Qualitäten[38] sind auf der Ebene der Staatsleitung auch heute noch von hervorragender Bedeutung, wenngleich das „Schicksal" eines Staates nicht mehr davon abhängt. Die Gefahr der Regression der Organisation der Staatsleitung auf „personal Rule" scheint gebannt zu sein, obwohl das Problem gerade wegen der Tendenzen der Massenmedien zur „Personalisierung der Politik" nicht völlig aus der Welt geschafft ist. Die Sozialisation und Vorhaltung von qualifiziertem Politikerpersonal ist eine Funktion, die nur die Parteien erfüllen können – vielleicht auch die Verbände, aber diese müssen darauf nicht *spezialisiert* sein[39].

---

36 Diese Formulierungen kommen der sog. Linkage-Theorie sehr nahe, siehe auch *Kay Lawson 1988:* When Parties Fail. In: Kay Lawson/Peter H. Merkl (Hrsg.), When Parties Fail. Emerging Alternative Organizations. Princeton, NJ: Princeton Univ. Press, S. 13–40, insbes. S. 14 im Anschluß an V. O. Key, „linkage means simply ‚the interconnections between mass opinion and public decision'." Leider vermißt man bei Lawson eine Theorie der Subsysteme des politischen Systems, deshalb fällt er zurück auf eine Linkage-Theorie „between citizen and state".

37 *Max Weber 1988:* Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland. In: Ders., Gesammelte Politische Schriften, hrsg. v. Johannes Winckelmann, Tübingen: Mohr, S. 306–443, insbes. S. 346 ff.

38 *Anton Pelinka 1997:* „Leadership": Zur Funktionalität eines Konzepts. In: ÖZP 26: 369–376, sowie auch andere Beiträge im Heft 4/97 mit dem Schwerpunktthema: Leadership.

39 Die Tatsache, daß Parteien zeitweise „Seiteneinsteiger" zugelassen oder gar favorisiert haben, wurde als Zeichen der „Offenheit" der Parteien begrüßt, aber da ist mittlerweile wieder Ernüch-

Politische Parteien als Einzelorganisationen können eine ganze Reihe von Funktionen erfüllen und tun dies auch, weshalb die oft langen Funktionskataloge der Parteienliteratur nicht zufällig aufscheinen, so z. B. die 16 Funktionen für „Volksparteien" bei Alf Mintzel[40], das *Parteiensystem als Subsystem* ist jedoch zu definieren in der Relation zum politischen Gesamtsystem, und diese Differenz erscheint uns in der Parteienforschung bislang unterbelichtet geblieben zu sein. – Etwas zynisch, aber nicht unrealistisch, ließe sich behaupten: Die wichtigste Aufgabe einer Einzelpartei sei es, laufend zu beobachten, was die anderen Parteien tun

---

terung eingekehrt – die wenigsten erwiesen sich als „gute Politiker". Siehe grundsätzlich *Heino Kaack 1971:* Geschichte und Struktur des deutschen Parteiensystems. Opladen: Westdeutscher Verlag: „Die Rekrutierung der politischen Führungskräfte dürfte letztlich die wichtigste Aufgabe der Parteien in der parlamentarischen Demokratie sein" (S. 15). Die Rekrutierungsfunktion ist letztlich ebenfalls eine Selektionsfunktion, nämlich der *Selektion von Personal*, so daß wir dem Parteiensystem eine doppelte Selektionsfunktion zuschreiben können, nämlich 1. der Selektion von Issues, und 2. der Selektion von Personal für die Ämter der Staatsleitung. – Für die zentrale Bedeutung dieses Aspekts siehe *Franz Walter 1995:* Partei der ewigen 70er: Zur Krise der SPD in der Ära Scharping. In: PVS 36: 706–718: „Personen an der Spitze der Parteien vor allem werden in der modernen Mediendemokratie immer wichtiger. Der Politikwissenschaft fällt es schwer, damit umzugehen. Sie beschäftigt sich mit Strukturen und Systemen, mit Organisationen und Institutionen, mit Verfassungsnormen und politischen Ideen, mit Konfliktmechanismen und Konsensstrategien. Die politische Persönlichkeit überläßt sie, süffisant zumeist, den Traditionalisten der Geschichtsschreibung. Im Notfall bedient man sich, wenn es nicht anders geht, der Weberschen Kategorie des Charismas. Aber es ist mehr als Charisma, was führende und erfolgreiche Politiker heute auszeichnet. Sie ersetzen einen Teil der herkömmlichen Parteistrukturen. Die Parteiorganisationen sind zu schwerfällig, um auf die rasch wechselnden Herausforderungen, Themen und Diskussionen schnell genug zu reagieren. Das ist mittlerweile die Aufgabe der modernen Führungsfigur, die in Habitus, Symbolik, Stil und Sprache flexibel auf gewandelte Erwartungen und verschiedene Milieus reagieren muß. Sie wird zur Schlüsselgestalt, durch die sich Parteien darstellen und über die Medien den Wählern präsentieren. Sie braucht Raum und Autonomie, um beweglich handeln zu können, darf nicht nur Vollzugsbeamtin von Parteitagsbeschlüssen sein. Wenn es sein muß, ersetzt sie Parteitage und Programmdiskussionen. Personen können das schaffen, was mit Programmen nicht mehr gelingt: Sie können verschiedene, oft auch gegensätzliche Milieus beeindrucken, vor allem auch solche, die auf politische Theorien oder gar Ideologien nicht im geringsten ansprechen" (S. 713). Siehe auch *Hilke Rebenstorf 1991:* Politische Herkunft und politische Karriere. In: Hans-Dieter Klingemann/Richard Stöss/Bernhard Weßels (Hrsg.), Politische Klasse und politische Institutionen. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 217–234; *Hilke Rebenstorf 1992:* Steuerung des politischen Nachwuchses durch die Parteiführung? Personalrekrutierung unter den Bedingungen gegenwärtiger Erfordernisse politischer Steuerung. In: APuZ B 34–35: 45–54, insbes. zur „dünnen Personaldecke" so mancher Parteien.

40 *Alf Mintzel 1984:* Die Volkspartei, a. a. O., S. 103 f.; siehe auch die lange Liste bei *Martin P. Wattenberg 1994:* The Decline of American Political Parties 1952–1992. Cambridge, Mass./London: Harvard Univ. Press, S. 1 f.

und daraus Schlußfolgerungen für die eigenen Strategien zu ziehen. Da die Erfolgsbedingungen aller Parteien abhängig sind von Zustandsveränderungen in der Sphäre der politischen Öffentlichkeit, bewegen sich die Parteien grundsätzlich in *zones of uncertainty*[41], welche die eigene Organisation ständig zu Anpassungen zwingen. Das gilt vor allem für Veränderungen bei den ideologischen Strömungen: Politische Parteien sind *Ideologien konkretisierende Organisationen;* das Parteiensystem transfomiert den diffusen ideologischen Konflikt in einen *organisierten Konflikt* und macht ihn dadurch überhaupt erst auf der Ebene der Staatsleitung *entscheidbar*[42].

Auf diesem Hintergrund wollen wir die bisherige Theoriedebatte kurz Revue passieren lassen: Das Parteienrecht bestimmt politische Parteien über ihre Funktion der „Mitwirkung bei der Willensbildung des Volkes". Der Begriff „Willensbildung" stammt aus der Willensmetaphysik des deutschen Idealismus und lebt von der Übertragung eines Merkmals eines Einzelsubjekts auf ein fingiertes Kollektivsubjekt. Selbst für das Einzelsubjekt kann man auf den Begriff des „Willens" verzichten und mit Theorien der „politischen Kognitionen"[43] (z. B. mit der Schema-Theorie) weiterarbeiten. Der Begriff „Volk" hatte eine prominente Stellung in der sog. „organischen Staatslehre" des 19. Jahrhunderts, ist daher kein ideologiefreier Begriff, ebensowenig wie der darauf bezogene Begriff der „Volkspartei". *Volkspartei* ist ja seinem Ursprung nach eine Selbstbezeichnung konservativer Parteien um die Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert und wandte sich als ideologischer Kampfbegriff gegen sozialistische „Klassenparteien": „Mit dieser Selbstbezeichnung sollte ihrem politischen Anspruch nach *nicht* nur einzelne soziale Klassen vertreten werden, sondern das ganze Volk."[44] Wie wir bereits sahen, spielte der Begriff „Volk" im Arsenal der gemeinschaftsideologischen Kategorien nationalisti-

---

41 *Angelo Panebianco 1988:* Political Parties: Organization and Power. Cambridge u. a.: Cambridge Univ. Press, S. 38.

42 Ähnlich, aber vom Standpunkt des Rational-Choice-Ansatzes *John H. Aldrich 1995:* Why Parties? The Origin and Transformation of Political Parties in America. Chicago/London: The Univ. of Chicago Press.

43 *Bradley M. Richardson 1991:* European Party Loyalties Revisited. In: American Political Science Review 85: 751–775 wäre ein treffliches Beispiel für unseren Theorievorschlag.

44 *Alf Mintzel 1984:* Volkspartei, a. a. O., S. 23; man sollte daher den Begriff in der *wissenschaftlichen* Terminologie fallenlassen, so Mintzel S. 121; zu den Begriffen „Volk", „Nation" siehe *Reinhart Koselleck et al. 1992:* Volk, Nation, Nationalismus, Masse. In: Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 7: 141–432; insbes. S. 393 ff. zur begrifflichen Verwendung von „Volk", „Volkskrieg", „Volksheer" „Staatsvolk", „Volksstaat", „Identität von Volk und Staat, Staatsvolk im Volksstaat" bei *Hugo Preuß* vor und nach dem Ersten Weltkriege, als der Volksbegriff in die deutsche Verfassung aufgenommen wird, wo es heute noch im GG Art. 20 (2) heißt: „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus." Ähnlich das österreichische B-VG, Art. 1: „Österreich ist eine demokratische Republik. Ihr Recht geht vom Volk aus." Man konnte sich damals der Verführung durch den Volksbegriff kaum entziehen.

scher Strömungen eine zentrale Rolle, hier als Fiktion einer *vorstaatlichen, homogenen Gemeinschaft*. Wir ersetzen den Begriff „Volk" durch eine Theorie der „politischen Öffentlichkeit"[45].

Schwieriger ist die Frage zu beantworten, ob politische Parteien „Interessen" vertreten oder nicht. In den meisten politikwissenschaftlichen Funktionsbestimmungen kommen ja, wie wir sahen, Begriffe wie „Interessenartikulation", „Interessenaggregation", „Interessenrepräsentation"[46] usw. immer wieder vor. – Etwas zynisch könnte man auch hier antworten: Natürlich vertreten Parteien Interessen, nämlich ihre eigenen! Entsprechend dem Rational-Choice-Ansatz wäre das sogar die einzig richtige Antwort[47]. Das dahinter steckende Problem verweist jedoch in Wahrheit auf die Beziehung von Parteien zu den Interessenverbänden: Beide entstehen historisch fast gleichzeitig, entwickeln sich in Koevolution[48]; beide existieren trotz enger Verflechtungen heute noch, und das deutet darauf hin, daß Parteien und Verbände etwas Unterschiedliches, für das politische System Unentbehrliches leisten.

Interessenverbände organisieren Interessenkonflikte des *Wirtschaftssystems;* sie sind fast ausschließlich darauf spezialisiert, ohne jedoch deswegen Organisationen *des* Wirtschaftssystems zu sein (wie die Unternehmen), im Gegenteil, sie sind Organisationen des politischen Systems und besitzen – als Tarifparteien – sogar das staatlich delegierte Recht auf Erzeugung kollektiv verbindlicher Entscheidungen. Die Kammern in Österreich fungieren in vielerlei Hinsicht wie staatliche Bürokratien – bis hin zur Ausstellung von Bescheiden[49]. Die Verbände beobachten die Wirtschaft, übersetzen Probleme des Wirtschaftssystems in politische; sie *definieren* ökonomische Gegensätze als politische, also regelungsbedürftige *Konflikte*[50]. Bei den aus dem Wirtschaftssystem stammenden Konflikten geht es selten nur um Tarifauseinandersetzungen,

---

45 *Jürgen Habermas 1990:* Volkssouveränität als Verfahren. Ein normativer Begriff der Öffentlichkeit. In: Ders., Die Moderne – Ein unvollendetes Projekt. Leipzig: Reclam-Verlag, S. 180–212.

46 *Elmar Wiesendahl 1992:* Volksparteien im Abstieg. Nachruf auf eine zwiespältige Erfolgsgeschichte. In: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ) B 34–35: 3–14, insbes. S. 7: Parteien hätten „Interessenrepräsentationsparteien" zu sein, oder sie „hören auf zu existieren".

47 *John H. Aldrich 1995:* Why Parties? Chicago/London: The Univ. of Chicago Press, insbes. S. 20 f., Parteien seien die Geschöpfe von ambitionierten Politikern, von *elective office seekers*, denen es in erster Linie darauf ankomme, Wahlen zu gewinnen, und indem sie dies tun und sich „rational" verhalten, d. h. ihre *eigenen Interessen* verfolgen, lösen sie Probleme von *collective action*, usw.

48 Für die Koevolution von Gewerkschaften und sozialistischen Parteien siehe *Seymour Martin Lipset 1983:* Radicalism or Reformism: The Sources of Working-Class Politics. In: American Political Science Review 77: 1–18. Wir kommen darauf zurück.

49 Darin liegt eines der Probleme des Kammerwesen, also ihr hochbürokratischer Charakter auf der Basis der Pflichtmitgliedschaft, siehe *Anton Pelinka/Christian Smekal 1996 (Hrsg.):* Kammern auf dem Prüfstand. Wien: Signum Verlag.

50 *Joseph H. Kaiser 1987:* Verbände. In: Joseph Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, a. a. O.; S. 149–170; *Franz Traxler 1991:* Regieren

sondern auch um Fragen der Steuerung von Rahmendaten wie z. B. Inflationsraten, Währungs- und Geldwertstabilität, Wirtschaftswachstum, Zinspolitik, „Standortfragen", Unterversorgung mit Beschäftigung (Arbeitslosigkeit), Gewerberecht, Ladenöffnungszeiten bzw. Arbeitszeitregelungen, Konsumentenschutz, Emmissionsschutz usw. Was aber die Funktionäre von ihren Klientelen signalisiert bekommen, sind *Interessen*, unendlich viele Einzelinteressen, im wesentlichen aus den Betrieben. Die primäre Aufgabe der Verbände ist daher: Registrierung und Aggregierung von Interessen dergestalt, daß zumindest für bestimmte Sektoren der Wirtschaft verhandelbare Positionen herauskommen. Wie die Geschichte des Neokorporatismus[51] lehrt, war der Staat bei der Errichtung der Wirtschaftsverbände federführend beteiligt, denn die Alternative wären unzählige partikulare Einzelkonflikte gewesen, die der Staat mit hohen Kosten und legitimatorischen Risken hätte „verpolizeilichen" müssen (Stich-

---

die Verbände? Ihr wirtschaftspolitischer Einfluß und dessen Effekte im internationalen und intersektoralen Vergleich. In: H.-H. Hartwich/G. Wewer (Hrsg.), Regieren in der Bundesrepublik III. Opladen: Leske + Budrich, S. 133–150; *Hilke Rebenstorf 1993:* Gesellschaftliche Interessenrepräsentation und politische Integration. In: D. Herzog/H. Rebenstorf/B. Weßels (Hrsg.), Parlament und Gesellschaft. – Eine Funktionsanalyse der repräsentativen Demokratie. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 53–98; *Theo Schiller 1997:* Parteien und Interessenverbände. In: Oscar W. Gabriel/Oskar Niedermayer/Richard Stöss (Hrsg.), Parteiendemokratie in Deutschland, a. a. O., S. 459–476.

51 Zum Problemkreis Neokorporatismus gibt es eine Unmenge an Literatur, wir greifen sehr selektiv einige Schriften heraus z. B. *Klaus v. Beyme 1979:* Der Neo-Korporatismus und die Politik des begrenzten Pluralismus in der Bundesrepublik. In: Jürgen Habermas (Hrsg.), Stichworte zur „Geistigen Situation" der Zeit. Frankfurt am Main: Suhrkamp; *Claus Offe 1984:* Korporatismus als System nichtstaatlicher Makrosteuerung? In: Geschichte und Gesellschaft 10: 234–256; *Suzanne D. Berger 1981 (Hrsg.):* Organizing Interests in Western Europe. – Pluralism, Corporatism, and the Transformation of Politics. Cambridge u. a.: Cambridge Univ. Press; *Ulrich von Alemann 1988:* Organisierte Interessen. Von der „Herrschaft der Verbände" zum „Neokorporatismus"? In: Stephen von Bandemer/Göttrik Wewer (Hrsg.), Regierungssystem und Regierungslehre. Opladen: Leske + Budrich, S. 219–234; zur Sozialpartnerschaft in Österreich *Emmerich Talos 1992:* Sozialpartnerschaft. Kooperation – Konzertierung – politische Regulierung. In: H. Dachs et al. (Hrsg.), Handbuch des politischen Systems Österreichs, a. a. O., S. 390–410; *Franz Traxler 1992:* Gewerkschaften und Unternehmerverbände in Österreichs politischem System, ebenfalls in: H. Dachs et al. (Hrsg.), Handbuch, a. a. O., S. 335–352; sowie die Beiträge in *Emmerich Talos 1993 (Hrsg.):* Sozialpartnerschaft. – Kontinuität und Wandel eines Modells. Wien: Verlag für Gesellschaftskritik. – Die Theorie ist mittlerweile vom Neokorporatismus abgerückt und zur „Netzwerkanalyse" übergegangen, so *Klaus v. Beyme 1998:* Spätpluralismus? Paradigmawandel der Interessengruppen-Forschung. In: Werner Jann/Klaus König/Christine Landfried/Peter Wordelmann (Hrsg.), Politik und Verwaltung auf dem Weg in die transindustrielle Gesellschaft. – Carl Böhret zum 65. Geburtstag. Baden-Baden: Nomos, S. 45–60.

wort: Wirtschaftsfriede)[52]. Daran konnte auch der Wirtschaft nicht gelegen sein, weil mit zunehmender Verflechtung der Wirtschaftsprozesse das ganze System immer störanfälliger wurde und oft schon die bloße Antizipation von Störungen Störungen verursachen konnte – ein Effekt der beschleunigten Informationsströme in der modernen Gesellschaft, wie wir bereits sahen, nicht zuletzt aufgrund der Entwicklung der Massenmedien.

Die politischen Parteien dagegen beobachten die politische Öffentlichkeit im Hinblick auf Issues, die ihnen in ihr ideologisch-programmatisches Profil zu passen scheinen, gleichgültig aus welchem Funktionssystem der Gesellschaft das Issue letztlich stammt, z. B. aus der Familie (Gewalt in der Familie, Eherecht, Kinderbeihilfe, Karenzgeld, Frauenförderung), aus dem Rechtssystem (Strafrecht, Gefängnisverwaltung, Kriminalitätsbekämpfung usw.) oder aus anderen Systemen, d. h., *die politischen Parteien sind relativ unspezialisierte Beobachter regelungsbedürftiger Probleme* aus irgendwelchen Bereichen der Gesellschaft. Aus diesem Grunde wären Parteien, die sich selbst als Interessenvertretung mißverständen, Organisationen mit einer außerordentlich hohen Ignoranz für den Großteil der Fragen der Gesellschaftspolitik; und auch das würde beobachtet werden, d. h., solche Parteien müssen bei Wahlen naturgemäß schlecht abschneiden. – Nach unserer Definition können wir uns politische Parteien ohne ideologische Brille nicht vorstellen, d. h., jede Partei trifft andere Selektionen, andere Bewertungen, setzt andere Prioritäten usw., und das betrifft natürlich auch die Issues der Wirtschaft. „Linke" Parteien kämpfen aufgrund ihrer *Ideologie* für „mehr soziale Gerechtigkeit" und weisen deshalb ein stärkeres Naheverhältnis zu den Gewerkschaften auf; „rechte" Parteien legen mehr Wert auf „Recht und Ordnung", tolerieren in viel höherem Maße soziale Ungleichheiten – auch solche, die aus der Wirtschaft stammen –, und stehen deshalb in *ideologischer Wahlverwandtschaft* zu den Unternehmern. Dessenungeachtet gehen die Wahlverwandtschaften nie so weit, daß es keine Konflikte zwischen ihnen gäbe: Gewerkschaftliche Interessen konfligieren immer wieder mit sozialdemokratischen Zielen[53], wie auch auf der anderen Seite unternehmerische Interessen mit „christlichen Werten" konservativer Parteien oft nicht unter einen Hut zu bringen sind.

---

52 *Christiane Eisenberg 1986:* Deutsche und englische Gewerkschaften. – Entstehung und Entwicklung bis 1878 im Vergleich. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht; *Hedwig Wachenheim 1973:* Die Streikbewegung der Gründerjahre und die Wiederbelebung der Gewerkschaften. In: Heinz Josef Varain (Hrsg.), Interessenverbände in Deutschland. Köln: Kiepenheuer & Witsch, S. 103–119, sowie in diesem Sammelband *Karl-Gustav Werner 1973:* Der Kampf der Gewerkschaften um Anerkennung durch Staat und Arbeitgeber 1868–1899, S. 187–196. Allgemein zur Verschränkung von Interessenverbänden und politischen Parteien siehe *Hans-Jürgen Puhle 1970:* Parlament, Parteien und Interessenverbände 1890–1914. In: Michael Stürmer (Hrsg.), Das kaiserliche Deutschland. – Politik und Gesellschaft 1870–1918. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, S. 340–377.

53 *Horst Schmollinger/Richard Stöss 1989:* Arbeitnehmer, Gewerkschaften und SPD in der Krise der achtziger Jahre. In: D. Herzog/B. Weßels (Hrsg.), Konfliktpotentiale und Konsensstrategien. Beiträge zur Soziologie der Bundesrepublik. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 68–98; *Franz Wal-*

Im Unterschied zu den Verbänden müssen sich politische Parteien regelmäßig Wahlen stellen – *vote-structuring* sei die wesentliche Funktion von Parteien schlechthin, also das wichtigste definitorische Kriterium, so Epstein[54]. Um aber Wahlen gewinnen zu können, brauchen sie ein größeres Wählerreservior als es die Klienten der Verbände darstellen – ganz abgesehen davon, daß die Mitglieder der Verbände keineswegs geschlossen für eine Partei votieren würden, weil sie nämlich selbst auch ideologisch *unterschiedlich* eingestellt sein mögen und auch sind: So haben konservative Parteien ihre Parteigliederungen für Arbeitnehmer (einschließlich gewerkschaftlich organisierte), und kennen sozialdemokratische Parteien „sozialdemokratische Unternehmer". Alle Parteien müssen daher in ihrem eigenen Interesse an relativ große *Wählerkoalitionen* appellieren und dürfen sich nicht auf enge Interessenstandpunkte festlegen lassen – wohl sehr zum Ärger so mancher Verbandsfunktionäre. Um die Frage nach der Funktion von „Interessen" für Parteien abzuschließen, können wir schlußfolgern: Parteien weisen aus ideologischen Gründen Wahlverwandtschaften zu Interessenverbänden auf[55], aber sie dürfen aus Gründen der Parteiräson keine Interessenvertretung *sein*. Das Hauptaugenmerk

---

ter 1995: Partei der ewigen 70er: Zur Krise der SPD in der Ära Scharping. In: PVS 36: 706–718; die Reformprobleme der SPD seien u. a. auf die zu enge Umklammerung mit den Gewerkschaften zurückzuführen, also den „Traditionalisten"; dasselbe galt noch viel mehr für die „alte" britische Labour Party, die ja nicht viel mehr war als der verlängerte parlamentarische Arm der Gewerkschaften. „New Labour" ist nichts anderes als die von den Gewerkschaften emanzipierte „Party", siehe dazu *Paul D. Webb 1999:* Die Reaktion der britischen Parteien auf die Erosion der Wählerloyalitäten. In: Peter Mair/Wolfgang C. Müller/Fritz Plasser (Hrsg.), Parteien auf komplexen Wählermärkten. – Reaktionsstrategien politischer Parteien in Westeuropa. Wien: Signum, S. 31–70.

54 *Leon D. Epstein 1993:* Political Parties in Western Democracies. New Brunswick/London: Transaction Publ., Third Printing. With a New Preface and Postscript, hier im Postscript, S. 362, nationale kompetitive Wahlen auf Massenbasis seien ohne „vote-structuring activity" oder „function" der Parteien undenkbar, folglich kann es ohne eine solche auch keine *Demokratie* geben. Wir haben diesem Sachverhalt dadurch Rechnung getragen, daß wir die Rahmenbedingung „kompetitive Wahlen" in unsere Parteiendefinition einfügten.

55 Deshalb haben die Parteien auch gewählte Verbändevertreter in den Reihen ihrer Parlamentarier, siehe dazu im Vorgriff auf das nächste Kapitel *Franz Lehner 1986:* Konkurrenz, Korporatismus und Konkordanz – Politische Vermittlungsstrukturen und wirtschaftspolitische Steuerungskapazität in modernen Demokratien. In: M. Kaase (Hrsg.), Politische Wissenschaft und politische Ordnung. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 146–171; *Ferdinand Müller-Rommel 1988:* Interessenvertretung im Deutschen Bundestag. In: U. Thaysen/R. H. Davidson/R. G. Livingston (Hrsg.), US-Kongreß und Deutscher Bundestag. – Bestandsaufnahme und Vergleich. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 300–324; *Rudolf Steinberg 1989:* Parlament und organisierte Interessen. In: H.-P. Schneider/W. Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis. Berlin/New York: Walter de Gruyter, S. 217–260; *Manfred Hirner 1993:* Der Deutsche Bundestag im Netzwerk organisierter Interessen. In: D. Herzog/H. Rebenstorf/B. Weßels (Hrsg.), Parlament und Gesellschaft, a. a. O., S. 138–183;

einer Partei gilt den anderen Parteien, den Konkurrenten um die Gunst der Wählerinnen und Wähler als Beobachter der politischen Öffentlichkeit, und genau das zwingt sie im Unterschied zu den Verbänden zu einer viel höheren Offenheit für gesellschaftspolitische Probleme, während Verbände auf sehr spezielle Konflikte aus dem Wirtschaftssystem *spezialisiert* sein können.

9.2 Ausdifferenzierung von Parteiensystemen

Entsprechend der hier vorgeschlagenen Theorie sind Parteien „Ideologien konkretisierende Organisationen", und daher muß es für den ideologischen Code zumindest zwei Parteien geben, nämlich eine für die „linke" und eine für die „rechte" Seite. Folglich sind „Einparteiensysteme" ein Unding – der Begriff sei als solcher eine Fehlbezeichnung, so Sartori, „a misnomer"[56] – es wäre um der begrifflichen Klarheit willen besser gewesen, Phänomene wie die NSDAP im Nazi-Deutschland, die KPdSU im ehemaligen Sowjetimperium oder auch die KP Chinas, anders als mit dem Begriff der „Partei" zu belegen, denn Partei kommt von *pars*, d. h. „Teil", und genau das trifft auf die genannten repressiven „Massenausschließungsvereine" nicht zu. Das entscheidende Kriterium für *demokratische* Parteiensysteme hat Sartori ebenfalls treffend angegeben, es heißt *Subsystemautonomie*: „The critical element lies – we know – in the autonomy of the subsystem."[57] Subsystemautonomie wiederum setzt voraus, daß sowohl die Gründung von Parteien wie auch die Mitgliedschaft in Parteien frei sind, d. h. ausschließlich Prozessen der *Selbstorganisation* unterliegen.

Selbstorganisierende Systeme sind in ihrer Entwicklung weitgehend unberechenbar, sofern nicht sehr stark restringierende Faktoren in ihrer Umwelt gewisse „Pfadabhängigkeiten" der Entwicklung festlegen. Im Falle der politischen Parteien haben wir zwei unmittelbare Umweltbereiche *innerhalb* des politischen Systems zu berücksichtigen, die im Ländervergleich wiederum größere Variationen aufweisen und somit für die je spezifische Ausprägung eines Parteiensystems nicht irrelevant sein können: In der Evolution des politischen Systems in Richtung Demokratie schiebt sich das Parteiensystem zwischen das Subsystem des Staates auf der einen Seite, und der Sphäre der politischen Öffentlichkeit als Subsystem auf der ande-

---

Leo Kißler 1996: Parlament und gesellschaftliche Interessen. In: R. Westphalen (Hrsg.), Parlamentslehre. Das parlamentarische Regierungssystem im technischen Zeitalter. München/Wien: R. Oldenbourg, 2. Aufl., S. 311–346; für Österreich *Karl Korinek 1986*: Sozialpartnerschaft und Parlament. In: H. Schambeck (Hrsg.), Österreichs Parlamentarismus. Werden und Wandel. Berlin: Duncker & Humblot, S. 613–651, sowie im selben Band der Beitrag von *Herbert Reiger 1986*: Die Bundesgesetzgebung und die Interessenvertretungen, S. 583–612.

56 *Giovanni Sartori 1976*: Party and party systems, a. a. O., S. 281.

57 *Giovanni Sartori 1976*: Party and party systems, a. a. O., S. 57.

ren[58]. Ein modernes Parteiensystem setzt daher voraus, daß beide Subsysteme ein gewisses Entwicklungsniveau erreicht haben, konkret: „Konsolidierte Staatlichkeit" auf der einen, weitgehende „Vollinklusion der Bevölkerung in die mediatisierte Öffentlichkeit" auf der anderen Seite. Wenn beides fehlt, wie in vielen Entwicklungsländern, kann es auch kein Parteiensystem geben, das den Demokratisierungsprozeß zu „tragen" vermöchte[59].

Für die Erklärung bestimmter Ausprägungen von Parteiensystemen in der europäischen Geschichte haben bekanntlich Lipset und Rokkan die sog. Cleavage-Theorie vorgeschlagen – die in diesem Zusammenhang noch immer am häufigsten zitierte Theorie[60] –, wonach die Parteiensysteme Europas durch die folgenden Konfliktstrukturen „verursacht" seien: 1. der seit der Reformation bestehende Konfessionskonflikt, 2. der Stadt-Land-Gegensatz, 3. der Klassenkonflikt zwischen Kapital und Arbeit als Folge der Industrialisierung, und eventuell 4. der Konflikt zwischen „nationalen" Mehrheiten und (ethnischen) Minderheiten, also Zentrum-Peripherie-Konflikte: Das Vorhandensein oder Nichtvorhandensein solcher Konfliktzonen in der Gesellschaft würde somit die selektive Kombination von Parteien in den Parteiensystemen erklären. – Die grundsätzliche Problematik der Cleavage-Theorie hat wiederum schon Sartori treffend auf den Punkt gebracht: „*How* is it that similar socioeconomic structures are not translated into similar party systems?"[61] Obwohl die Cleavage-Theorie nicht angeben kann, wie sich gesellschaftliche Konflikte oder spezifische Konfliktkonstellationen in Parteiensysteme niederschlagen und deshalb auch kein einziges Parteiensystem *erklärt*, konnte die Politikwissenschaft die Theorie – offenbar mangels Alternativen – nicht völlig aufgeben[62].

---

58 Zur evolutionstheoretischen Herleitung des Modells der Subsystemdifferenzierung siehe *Hannes Wimmer 1996:* Evolution der Politik. – Von der Stammesgesellschaft zur modernen Demokratie. Wien: WUV-Universitätsverlag, S. 429 ff.

59 *Dietrich Rueschemeyer/Evelyne H. Stephens/John D. Stephens 1992:* Capitalist Development and Democracy. Chicago: Univ. of Chicago Press: „Consolidation of state power was an essential prerequisite for democratization" (S. 9). Auf der anderen Seite setzt Demokratie „starke" Parteien voraus, um den Druck sozialer Klassen auffangen zu können, so die Autoren.

60 *Seymour Martin Lipset/Stein Rokkan 1967:* Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments: An Introduction. In: S. M. Lipset/S. Rokkan (Hrsg.), Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives. New York/London: The Free Press, S. 1–64; siehe zur Kritik *Hans Boldt 1981:* Stein Rokkans Parteientheorie und die Vergleichende Verfassungsgeschichte. In: L. Albertin/W. Link (Hrsg.), Politische Parteien auf dem Weg zur parlamentarischen Demokratie in Deutschland. Düsseldorf: Droste Verlag, S. 91–108.

61 *Giovanni Sartori 1976:* Party and party systems, a. a. O., S. 180 f.; Hervorhebung im Original.

62 *Alan S. Zuckerman 1982:* New Approaches to Political Cleavage. – A Theoretical Introduction. In: Comparative Political Studies 15: 131–144; Zuckerman resümiert die Kritik an der Cleavage-Theorie vorzüglich, deshalb seien die Punkte hier angeführt:

„(1) There appears to be no clear, powerful, and direct relationship between any one social cleavage or combination of cleavages and the pattern of political division and cohesion present.

Klaus v. Beyme z. B. hält die Theorie für „brauchbar", aber ergänzungsbedürftig, und kommt zu folgendem „Schema der Ausdifferenzierung" von Parteien[63]:

Schema der Ausdifferenzierung von Parteien nach Beyme:

1. *Liberalismus* gegen das Ancien Regime
2. *Konservative* gegen radikale Veränderungen
3. *Arbeiterparteien* gegen das bürgerliche System (seit ca. 1848)
4. *Agrarparteien* gegen das industrielle System
5. *Regionale Parteien* gegen das zentralistische System
6. *Christliche Parteien* gegen das laizistische System
7. *Kommunistische Parteien* gegen den „Sozialdemokratismus". Revisionistische Parteien gegen den „realen Sozialismus"
8. *Faschistische Parteien* gegen demokratische Systeme
9. *Protestparteien des Kleinbürgertums* gegen das bürokratisch-wohlfahrtsstaatliche System
10. *Ökologische Bewegung* gegen die Wachstumsgesellschaft.

Entsprechend diesem Schema müßte es in den Ländern, wo alle angegebenen „Cleavages" vorhanden sind, ein Zehnparteiensystem geben. Da dies in keinem Land der Fall ist, stellt

---

(2) Rather, there is evidence of persistently low and variable degrees of association between social and political divisions.

(3) Taken singly, social or economic factors explain little of the variations in individual vote choices.

(4) Only those who possess a multitude of overlapping and mutually supportive social or economic characteristics are also politically cohesive, but they represent a small portion of an electorate.

(5) The appeals of parties have no clear impact on the formation of political cleavages out of widespread and persistent social divisions" (S. 136).

Siehe auch *Michal Shamir 1984:* Are Western Party Systems „Frozen"? – A Comparative Dynamic Analysis. In: Comparative Political Studies 17: 35–79, zur Frage nach Stabilitäten bzw. Instabilitäten in den Parteiensystemen von 19 Ländern: „Beyond their origins, political parties are postulated to be largely self-moving by some dependence process" (S. 69). Auch könne man nicht behaupten, die „ideologische Polarisierung" hätte stark abgenommen (mit Ausnahme der USA, so der Autor; aber das hat sich zwischenzeitlich entscheidend geändert); siehe auch *Oddbjörn Knutsen 1989:* Cleavage Dimensions in Ten West European Countries. – A Comparative Empirical Analysis. In: Comparative Political Studies 21: 495–534; das Problem bei Knutsen ist aber, daß er die „Links-rechts-Dimension" auf eine „materialistisch" orientierte Klassenspaltung reduziert, deshalb entstehen eine Reihe von Verwirrungen, so z. B. auch das Problem des Faktors „Religion" als eigenständiger Dimension usw. – Nach unserem Ansatz gibt es nur eine einzige Dimension, nämlich die politischen Ideologien, von denen auch Knutsen feststellt, in den meisten Parteiensystemen seien sie ohnehin die wichtigste Dimension.

63 *Klaus v. Beyme 1984:* Parteien in westlichen Demokratien, a. a. O., S. 36 f.

sich auch für Beyme die Frage, „warum trotz der Existenz einiger dieser Konflikte keine entsprechenden Parteien entstanden“[64], die politischen Systeme reduzierten die Komplexität aufkommender Konflikte unterschiedlich effizient, so Beymes etwas kryptische Antwort. Den entscheidenden Punkt, um sich von der Cleavage-Theorie zu verabschieden, formuliert aber Beyme selbst, ohne allerdings die hier vorgeschlagenen theoretischen Konsequenzen zu ziehen: „Dauerhaft im Wettbewerb der Parteien haben sich in Europa nur Weltanschauungsparteien behauptet. Sie sind Wert- und Normgemeinschaften, die sich von der Person einzelner Führer unabhängig machen und somit über Zeit stabil werden.“[65]

Politische Parteien können im Prinzip aus allen möglichen Gründen in die Welt gesetzt werden, z. B. als Ersatz für eine Interessenvertretung, wie das bei den „Agrarparteien“ wahrscheinlich überall der Fall war. Trotzdem werden sie unter der Bedingung einer hochentwickelten Medienkultur von der politischen Öffentlichkeit darauf hin beobachtet, wo sie „ideologisch“ stehen, z. B. ob sie konservativ oder liberal sind. Im Anschluß an Beymes treffende Formulierung, daß sich nur „Weltanschauungsparteien“ *dauerhaft* im Wettbewerb eines Parteiensystems behaupten konnten, sowie auf dem Hintergrund unseres dreigliedrigen Modells der Subsysteme können wir die Kernthese unserer Theorie der Entstehung politischer Parteien folgendermaßen präzisieren: *Politische Parteien entstanden historisch im Spannungsfeld des ideologischen Konflikts der politischen Öffentlichkeit einerseits, und der Errichtung von Parlamenten bzw. darauf bezogene periodische, kompetitive Wahlen andererseits.* Die Anfänge z. B. des deutschen Parteiensystems lassen sich aus diesem „Spannungsfeld“ gut erklären: Das Parlament der Frankfurter Paulskirchenversammlung spaltet sich nicht, wie die Cleavage-Theorie nahelegen würde, in Protestanten gegen Katholiken, Agrarier gegen Städter, Arbeiter gegen Kapitalisten usw., sondern in *Fraktionen* entlang des *ideologischen Codes*[66]. Bis zum Herbst 1848 hatten sich folgende Fraktionen formiert, die nach ihrem jeweiligen Tagungsort benannt wurden, deren Bildungsprinzip exakt der Links-rechts-Achse folgt:

---

64 *Klaus v. Beyme 1984:* Parteien in westlichen Demokratien, a. a. O., S. 38.

65 *Klaus v. Beyme 1984:* Parteien in westlichen Demokratien, a. a. O., S. 43.

66 *Heinrich Best 1991:* Die Genese politischer Konfliktstrukturen: Modelle und Befunde zur Entstehung von Fraktionen und Parteien in West- und Mitteleuropa. In: H.-D. Klingemann (Hrsg.), Politische Klasse und politische Institutionen, a. a. O., S. 107–121, hier insbes. die Verteilungen der Abgeordneten auf der Links-rechts-Skala auf S. 114; es handelt sich um eine „eindimensionale, bipolare Konfliktstruktur“, trotzdem kann sich Best nicht ganz von der Cleavage-Theorie lösen: „Die Differenzierung und Verstetigung politischer Konfliktgruppen wird hier als ein autokatalytischer Differenzierungs- und Institutionalisierungsprozeß, als das ungeplante Ergebnis des parlamentarischen Entscheidungshandelns der einzelnen Abgeordneten modelliert. Tatsächlich widersprach die Formierung kohärenter und relativ disziplinierter Abstimmungsblöcke dem Prinzip der ungebundenen Stimmabgabe, das für die liberale Lehre von der freien Repräsentation konstitutiv ist. Zugleich dürfen wir die parlamentarischen Konfliktstrukturen nicht einfach als

Die Fraktionen des Frankfurter Paulskirchenparlaments (1848) und ihre Tagungsorte:

- Äußerste Rechte: Cafe Milani
- Rechte: Casino
- Rechtes Zentrum: Landsberg (aus dem Casino ausgeschieden)
- Zentrum: Württemberger Hof (mit Abspaltungen nach rechts: Augsburger Hof, und nach links: Westendhall)
- Linke: Deutscher Hof (aus dem vorübergehend der Nürnberger Hof austrat)
- Äußerste Linke: Donnersberg[67].

Die entscheidenden sachlichen Debatten verliefen – wie auch heute noch – in diesen Fraktionen, d. h., kaum ein Abgeordneter wurde durch die Reden im Plenum umgestimmt. Die starke Fraktionalisierung reflektiert natürlich die Radikalisierungen nach rechts und links angesichts der revolutionären Ereignisse des Jahres 1848, welche ihrerseits wiederum zurückzuführen sind auf die repressiven Maßnahmen des Staates während der Zeit des Vormärz gegenüber der politischen Öffentlichkeit und daraus resultierend der Mangel an Erfahrung im Umgang mit einer konfliktorischen Öffentlichkeit[68]. Die „Linke" kämpfte in mehr oder weniger radikalisierten Versionen für die Einführung und Sicherung der Grund- und Freiheitsrechte, für das Prinzip der Volkssouveränität, für die Parlamentarisierung der Regierung – dies als neue Verfassungsgrundlagen; sie drängte auf die Emanzipation von konfessionellen, ständischen oder zünftischen Bindungen, auf die Sozialpflichtigkeit des privaten Eigentums, getragen aber von der Erwartung, die Probleme des Pauperismus ließen sich durch die Selbst-

---

ungestörte Abbilder gesellschaftlicher Spannungslinien auffassen. Die verfassunggebenden Versammlungen wurden vor der Entstehung organisierter Massenparteien und der Formierung sozio-ökonomischer Interessengruppen auf gesamtstaatlicher Ebene gewählt. Vielmehr gilt: Die Weise, in der sich die politischen Konfliktgruppen in den Parlamenten ausdifferenzieren und verstetigen, überformte auch den gesellschaftlichen Prozeß der Entstehung von Massenparteien und politischen Bewegungen" (S. 116). Wie paßt das alles zusammen? Der Autor stellt wenig später doch ganz klar fest: „Die Organisationsbildung der neuen Massenparteien und politischen Bewegungen ging zum Teil unmittelbar von den Fraktionen und Protofraktionen in den Konstituanten aus."

67 *Hans Boldt 1971:* Die Anfänge des deutschen Parteiwesens. Paderborn: Ferdinand Schöningh, S. 18, interessant die Verteilungen und die Prozesse der Abspaltungen aufgrund von ideologischen Differenzen; drei Aspekte erscheinen uns wichtig: Erstens, die ideologischen Strömungen als *Bildungsprinzip* der Fraktionen, zweitens die ideologische *Polarisierung* – wohl als Folge der radikalisierten Situation nach einem halben Jahrhundert autoritären Regimes (Kontextfaktor: Staatsstruktur), und drittens *Differenzierung durch Abspaltungen* – ein gut Teil der Parteien nach dem Schema v. Beymes ließe sich aus Abspaltungen erklären, welche auf veränderte Verteilungen der ideologischen Strömungen in der politischen Öffentlichkeit zurückzuführen sind.

68 *Hans-Ulrich Wehler 1987:* Deutsche Gesellschaftsgeschichte, Bd. 2, a. a. O., S. 542 f.

heilungskräfte einer freien Gesellschaft lösen. – Die „Rechte" stand auf dem Standpunkt des „monarchischen Prinzips", der „organologischen Rechtsschule"[69], sprach dem Parlament weitgehend die Rechtsetzungskompetenz ab bzw. verwies auf den „Volksgeist" als dem Träger der Rechtsentwicklung, wehrte sich gegen die Aufhebung des Adels als „Stand", interpretierte die „feudalen" Rechte des Adels als Eigentum, das nur gegen Entschädigung durch die Bauern „abgelöst" werden dürfe, verteidigte das absolute Vetorecht der Monarchen gegenüber Gesetzesbeschlüssen der Parlamente usw. – all das sind klassische Positionen des Konservativismus, wir wir bereits sahen, d. h., die *radikale* Rechte war in der Paulskirchenversammlung eigentlich noch gar nicht vertreten, sondern formierte sich erst gegen Ende des Jahrhunderts im Zusammenhang mit dem Aufstieg des „integralen Nationalismus".

Die eigentlichen Vorläufer der modernen Parteien sind die „Wahlvereine" der Parlamentsfraktionen, so der „Centralmärzverein" als Dachorganisation aller „demokratischen" Vereine. Nach der Auflösung des Frankfurter Parlaments kehrte „Deutschland" wieder zum herkömmlichen Partikularismus zurück – „Deutschland" hatte ja nicht einmal eine Hauptstadt, wo die Vereinszentralen sinnvollerweise hätten fortleben können –, die „nationale Frage" blieb zur Enttäuschung vieler Menschen gleichfalls offen[70], bis sie in den Kriegen 1866 und 1870 entschieden wurde. Daß die Herstellung der nationalen Einheit bzw. die Errichtung des Nationalstaates nicht auf friedlichem Wege zustande kam, sondern durch zwei siegreiche (preußische) Kriege, sollte die Entwicklung der politischen Öffentlichkeit in Deutschland[71] nachhaltig prägen und damit auch die Entwicklung des Parteiensystems.

Anders als in Österreich bleibt in Preußen nach 1848 wenigstens der Verfassungsstaat erhalten und damit auch das Parlament, in welchem die Liberalen die Mehrheit der Abgeordneten stellen – 1861 sogar drei Viertel aller Mitglieder des preußischen Abgeordnetenhauses –, aber wegen der fehlenden Parlamentarisierung der Regierung standen sich ein „liberales Parlament" auf der einen und eine „konservative monarchische Regierung" auf der anderen schroff gegenüber. Die Liberalen begannen uneins zu werden in ihrer Haltung gegenüber der Regierung – eine Gruppe mahnte zur „Mäßigung bis zur Langeweile", während eine Gruppe linker Liberaler auf innenpolitische Reformen drängte, und so kam es 1861 zur ersten Spaltung der Liberalen und zur formellen Gründung der ersten Partei Preußens, der *Deutschen Fortschrittspartei*[72]. Im „Verfassungskonflikt" bekam es die Regierung erstmals mit der Macht

69 *Wolfram Siemann 1979:* Parteibildung 1848/49 als „Kampf ums Recht". – Zum Problem von „Liberalismus" und „Konservatismus" in der Paulskirche. In: Der Staat: 199–227.

70 *Otto Dann 1978:* Nationalismus und sozialer Wandel in Deutschland 1806–1850. In: Ders. (Hrsg.), Nationalismus und sozialer Wandel. Hamburg: Hoffmann und Campe, S. 107 ff. zu den ideologischen Positionen.

71 Jetzt ohne Anführungszeichen.

72 *Dieter Langewiesche 1988:* Liberalismus in Deutschland. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 94, hier auch zu den Zielen der Partei. Wie wir im vorangegangenen Kapitel bereits sahen, hieß die Zauberformel des Liberalismus bzw. aller Progressiven „Fortschritt", die Wahl des Parteinamens

des Parlaments zu tun, und zwar in Gestalt der Budgethoheit: Die Auffassungen prallten aufeinander, die Positionen verhärteten sich, eine Einigung schien nicht in Aussicht – Jahre des „budgetlosen Regiments"[73] –, bis 1866 nach dem Sieg über Österreich das ersehnte Ziel der nationalen Einheit näherrückte, ein Ziel, das aber nur mit Bismarck zu erreichen war.

Bis zu diesem Zeitpunkt beherrschte der Liberalismus – jedenfalls was man darunter verstand – die „öffentliche Meinung", aber dann kam alles anders, als man erwartet hatte: Der gewaltige Enthusiasmus der Öffentlichkeit über die Siege 1866 und 1870 spaltete den Liberalismus unwiderruflich in ein linksliberales und ein rechtes, „nationalliberales" Lager[74]. Die Partei der „Nationalliberalen" wurde in den 1870er Jahren zu Bismarcks Regierungspartei, und wie an einem Schulbeispiel läßt sich an diesen Vorgängen studieren, wie sich ein Parteiensystem durch Selbstorganisation entlang ideologischer Linien ausdifferenziert, in erster Linie durch *Parteispaltungen*[75]. Auch der Linksliberalismus blieb von Parteispaltungen nicht verschont, im Gegenteil: Von der *Deutschen Fortschrittspartei* trennte sich die *Deutsche Freisinnige Partei*, die *Freisinnige Volkspartei* (1895/96), die *Freisinnige Vereinigung*, bis sie sich vor den Wahlen 1912 unter dem Parteinamen *Fortschrittliche Volkspartei* wieder zusammenschlossen[76], nachdem der Vorsitzende der „Freisinnigen", *Eugen Richter* – über 30 Jahre hindurch die Zentralfigur, dessen Autorität zu einer „faktischen Diktatur" erstarrt gewesen war –, im Jahre 1906 gestorben war und sich die innerliberalen Gegensätze aufzulockern begannen[77].

Überblickt man die Schwierigkeiten der parteipolitischen Konsolidierung der Liberalen während der deutschen Kaiserzeit, so muß man daraus schließen, daß der Liberalismus als ideologische Strömung seine Integrationskraft verlor, weil er sich im Links-rechts-Spektrum nicht mehr eindeutig verorten ließ[78]. Zwei weitere Faktoren kamen hinzu: Zum einen blieben die liberalen Parteien weitgehend „Honoratiorenparteien"[79], d. h., sie vernachlässigten den

---

ist daher kein Zufall, *nomen est omen*, trotzdem sieht man an den Zielen der Partei bereits den nationalistischen Einschlag, der später die Partei nochmal spalten wird.

73 Siehe vorne Kapitel fünf.

74 *Wolfgang J. Mommsen 1993:* Das Ringen um den nationalen Staat. Berlin: Propyläen, S. 177 f., zur Abspaltung einer Gruppe um den Abgeordneten Eduard Lasker als „neue Fraktion der nationalen Partei" 1866 und der anschließenden Gründung der „Nationalliberalen Partei". Vgl. *Hans Fenske 1994:* Deutsche Parteiengeschichte. Von den Anfängen bis zur Gegenwart. Paderborn: Ferdinand Schöningh, S. 90 ff.

75 *James J. Sheehan 1983:* Der deutsche Liberalismus. München: Beck, S. 213 ff. „Spaltung und Niedergang 1877–90".

76 *Dieter Langewiesche 1988:* Liberalismus in Deutschland, a. a. O., S. 324, Tab. 11 zu den „Linksliberalen Organisationen im Kaiserreich: Vereine, Mitglieder".

77 *Hans-Ulrich Wehler 1995:* Deutsche Gesellschaftsgeschichte, Bd. 3, a. a. O., S. 1054.

78 *Dieter Langewiesche 1988:* Liberalismus in Deutschland, a. a. O., S. 196.

79 *Peter Lösche 1993:* Kleine Geschichte der deutschen Parteien. Stuttgart/Berlin/Köln: Kohlhammer, S. 20 f. mit einer guten schematischen Übersicht zu den beiden Parteitypen „Honoratiorenpartei" und „Massenintegrationspartei".

Ausbau der formalen Organisation – die kontinuierliche Parteiarbeit an der Basis, so daß sie in den Wahlkämpfen in hohem Maße auf die lokalen Zeitungen angewiesen waren: Zur Zeit der Reichsgründung gab es bereits 210 liberale Tageszeitungen, darunter relativ große wie die *Frankfurter Zeitung*, die *Kölnische Zeitung*, das *Berliner Tageblatt* und die *Vossische Zeitung*, denen eine gewisse „Meinungsführerschaft" zugeschrieben werden kann[80], die aber trotzdem das Fehlen einer effizienten Parteiorganisation nicht kompensieren konnten. Die Parteien brauchten Mitglieder, Funktionäre und beschlußfähige Gremien usw. für die Sozialisation von Führungspersonal und vor allem soll deren Kommunikation die Primärfunktion einer Partei erfüllen, nämlich eine „Ideologien konkretisierende Organisation" zu sein. Die Programmarbeit gehört zu den schwierigsten und subtilsten Aufgaben einer Partei: Die Funktionäre sollten wissen, wie man an der Parteibasis über bestimmte Fragen diskutiert, welche Einstellungen existieren, wie sie sich verändern und – nicht zuletzt – sollten sie die politischen Gegner im Auge behalten, weshalb die programmatischen Positionen laufend anhand von Issues der Öffentlichkeit präsentiert werden müssen usw. – nur so gewinnt eine Partei ideologisches Profil, welches die Wähler als *information shortcut* nutzen können: Sie wissen, wofür die Partei „steht". Da sich die Liberalen offenbar wenig um die Parteiarbeit kümmerten und sich die führenden Köpfe immer wieder in personalistische Klüngel zerstritten, kann man davon ausgehen, daß das, was man unter „Liberalismus" verstand, je nach Zeitungsrayon von Region zu Region relativ stark variierte.

Zum andern hatten die liberalen Parteien mit dem Nachteil zu kämpfen, daß sie aus ideologisch-prinzipiellen Gründen nicht – wie ihre Konkurrentinnen – an die *gemeinschaftsideologischen Transformationen* anschließen konnten. Die Liberalen repräsentierten „Besitz und Bildung", die Mittelstandsgesellschaft; die Nationalliberalen berufen sich zwar immer wieder auf die „Nation", aber diese wurde ihnen von den konservativen Parteien und zunehmend von rechtsradikalen Organisationen streitig gemacht – es half nichts, der Liberalismus ist im Prinzip eine *individualistische* Ideologie, wie wir sahen, und daher besaß er kein Fundament für Gemeinschaftsbildungen. Die liberalen Parteien blieben folglich „sozialmoralisch", „subkulturell" unbehaust[81], und genau aus diesem Grunde fehlte ihnen eine zuverlässige Stammwählerschaft. Die Zeit nach 1890 wird allgemein als ein „Gestaltwandel" des Liberalismus, als Niedergang, Verfall und Substanzverlust interpretiert; diese allmähliche Entliberalisierung der Wilhelminischen Gesellschaft habe verhängnisvolle Wirkungen gehabt[82]. Schlimmer noch stellt sich die Lage der liberalen Parteien in der cisleithanischen Hälfte des Habsburgerreiches dar: Die „Deutschfreiheitlichen Österreichs" werden zum Typ der „freisinnigen" Parteien ge-

80 *Hans-Ulrich Wehler 1995:* Deutsche Gesellschaftsgeschichte, Bd. 3, a. a. O., S. 1244.

81 *Hans-Ulrich Wehler 1995:* Deutsche Gesellschaftsgeschichte, Bd. 3, a. a. O., S. 1051.

82 *Gangolf Hübinger 1988:* Hochindustrialisierung und die Kulturwerte des deutschen Liberalismus. In: Dieter Langewiesche (Hrsg.), Liberalismus, a. a. O., S. 193–208, insbes. S. 202 f. für die Bedeutung der liberalen Publizistik: Die liberalen Parteien haben den Machtfaktor Presse in ihrer Konkurrenz mit den anderen Parteien verkannt.

rechnet, deren ideologische Stoßrichtung der Antiklerikalismus war, also der Kampf gegen den politischen Katholizismus – ein Kampf, der im erzkatholischen Österreich nach 1873 kaum mehr Erfolge aufzuweisen hatte und relativ rasch in ein nationalistisches und ausgesprochen antisemitisches Fahrwasser geriet[83].

Nach dem Ende des Ersten Weltkrieges scheiterten in Deutschland die Verhandlungen zur Gründung einer einheitlichen „liberalen Partei" wieder an den alten ideologischen Gegensätzen: Die *Deutsche Demokratische Partei* (DDP) trat die Nachfolge der Fortschrittlichen Volkspartei an, die *Deutsche Volkspartei* (DVP) wird als „die etwas verstümmelte Wiedergeburt der alten nationalliberalen Organisation" bezeichnet[84]. Nach anfänglichen Wahlerfolgen und trotz fast ständiger Regierungsbeteiligung wurden die liberalen Parteien in der Zwickmühle der „Fundamentalpolitisierung", die am Ende des Kaiserreiches bereits eingesetzt hatte, regelrecht zerrieben[85]: Die beiden liberalen Parteien erreichten bei den Wahlen Anfang der 1930er Jahre

---

83 „Der ‚linke' Flügel des nationalliberalen Spektrums war noch von antifeudalen Ressentiments geprägt, war über die Dominanz des nationalen Elements stärker dem Gedanken der Volkssouveränität, zum Teil auch demokratisch-egalitären Vorstellungen, zumindest aber volkstümlich-populistischem Vorgehen verbunden; er hegte freihändlerische Sympathien (die ersten Industriellen, die auf Gruppierungen des äußersten linken Flügels setzten, waren die exportorientierten Leinenweber!), bekämpfte Kartelle und trat die längste Zeit für die Verstaatlichung der Eisenbahngesellschaften ein. Unübersehbar waren andererseits die unangefochtene Priorität nationaler Interessen vor liberalen Prinzipien und ein grassierender Antisemitismus. Kristallisationskern der Parteien des linken Flügels waren die erste und zweite Generation von Burschenschaften in Österreich", so *Lothar Höbelt 1988:* Die Deutschfreiheitlichen Österreichs. – Bürgerliche Politik unter den Bedingungen eines katholischen Vielvölkerstaates. In: Dieter Langewiesche (Hrsg.), Liberalismus, a. a. O., S. 161–171, hier S. 166; in den 1890er Jahren vollzog sich, so Höbelt, eine Schwerpunktverlagerung zu den nationalistischen Tendenzen, typisch dafür sind die *Deutsche Volkspartei*, in den deutschsprachigen Regionen Böhmens und Schlesiens die *Deutschradikale* oder *Freialldeutsche* Partei, 1905/07 schließen sich die zerstrittenen deutschfreiheitlichen Gruppierungen zusammen und nannten sich *Deutsche Agrarpartei* – Strömungen im Gefolge der früheren Vereine Schönerers: der „Los von Rom"-Bewegung bzw. des antisemitischen „Deutschnationalen Verbandes". – Nach all dem es ist daher ganz fraglich, ob man für Österreich überhaupt von einer ideologischen Strömung des Liberalismus sprechen sollte und ob nicht die genannten Parteien eher das längere Fehlen konservativer Parteien ersetzten. „Die Verantwortungslosigkeit des Parlaments" einerseits und der sich zuspitzende Nationalitätenkonflikt andererseits, haben die „Politik der radikalen Phrase" begünstigt und für die Erste Republik ungünstige Hypotheken hinterlassen, so Höbelt. Selbst im Vergleich zum Wilhelminischen Deutschland war Österreich eine zutiefst antiliberale Gesellschaft.

84 *Dieter Langewiesche 1988:* Liberalismus in Deutschland, a. a. O., S. 241. Vgl. *Peter Lösche 1993:* Kleine Geschichte der deutschen Parteien, a. a. O., S. 86 f.

85 *Eric Hobsbawm 1995:* Das Zeitalter der Extreme. München/Wien: Carl Hanser, Kap. 4: „Der Untergang des Liberalismus", S. 143 ff.

zusammen gerade 2 % der Stimmen. Als sie 1933 von Hitler aufgelöst wurden, existierten sie de facto nur noch auf dem Papier. – Die Ursachen dafür sind unschwer zu finden und liegen teilweise an den schon angesprochenen Defiziten: Unklares ideologisches Profil, fehlende sozialmoralische Verankerung und damit kaum Stammwählerschaft[86], unterentwickelte Parteiorganisation; aus diesen Gründen gerieten die liberalen Parteien in direkte Abhängigkeit von den gewerblich-industriellen Wirtschaftsverbänden. Die liberalen Parteien wurden offenbar zunehmend als Interessenvertretungen des Großkapitals der Schwerindustrie und der Banken „instrumentalisiert", konnten sich aus dieser Umklammerung nicht befreien, und als sich die Wirtschaftsverbände weiter nach rechts orientierten, wandte sich selbst die noch existierende liberale Presse von ihnen ab; die „bürgerliche Mitte" war bereits sang- und klanglos untergegangen, bevor sie als liberale Parteien von den Nationalsozialisten liquidiert wurde[87].

Nach ihrem Selbstverständnis führt die Ende 1948 gegründete *Freie Demokratische Partei* (FDP) als einzige Partei die liberale Tradition Deutschlands fort, aber schon bei der Namensgebung drückten sich Zweifel aus, was denn das Wort „liberal" den künftigen Generationen noch zu sagen haben werde. Mit dem „Liberalen Manifest" (1952) wollte sich die Partei vom Zulauf ehemaliger Nazis distanzieren und sich als neue „Partei der Mitte" zwischen SPD und CDU plazieren bzw. ideologisch profilieren, aber sie war von Anfang an „mittelständisch und wirtschaftsnah" orientiert, stand daher eher rechts als in der Mitte, und sie blieb auch noch weit in die 1960er Jahre dem Bürgerblockdenken verhaftet. Die FDP wird in der Parteienforschung relativ einheitlich durch fünf Merkmale charakterisiert:

- Die *Ideologie* des „Liberalismus" steht hauptsächlich in der bürgerlich-wirtschaftsliberalen Tradition – nach dem Zwischenspiel der sozial-liberalen Koalition – seit der „Wende" 1982 wurde das überhaupt zum ideologischen Schwerpunkt; hinzu kommen eine deutliche „Ferne zur katholischen Kirche und zu den Gewerkschaften", die Betonung von Rechtsstaatlichkeit und individuellen Freiheitsrechten; sie befindet sich also im ideologischen Spektrum „rechts von der Mitte" und konkurriert dort mit den Konservativen um die Wählergunst;
- Die Partei*organisation* ist weiterhin unterentwickelt; sie hat eine relativ geringe Mitgliederdichte und entsprechend disproportional ist das Verhältnis von Mitgliederzahl zur Wählerzahl; die Liberalen sind im Endeffekt eine „Wählerpartei" geblieben;
- In der *Wählerschaft* der FDP dominiert der „gehobene" Mittelstand, d. h., die Liberalen sind wie im 19. Jahrhundert eine „Mittelstandspartei" geblieben – ihre Wähler

86 *Jürgen Falter 1980:* Wählerwanderungen vom Liberalismus zu (rechts-)extremen Parteien. Ein Forschungsbericht am Beispiel des NSDAP-Aufstiegs 1928–1933 und der NDP-Erfolge 1966–1970. In: Lothar Albertin (Hrsg.), Politischer Liberalismus in der Bundesrepublik. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, S. 92–124.

87 *Dieter Langewiesche 1988:* Liberalismus in Deutschland, a. a. O., S. 283.

sind nichtkatholische „leitende Angestellte und Beamte", Selbständige, trotzdem sind ein Viertel der Wähler „Arbeiter"; solche Angaben seien aber relativ, so die überwiegende Literatur, weil die FDP zu einer „Partei der wechselnden Wechselwähler" geworden sei[88], d. h. vom generellen Dealignment-Prozeß profitiert, allerdings mit unterschiedlichen Erfolgen;

- *Parlamentarisch* empfahl sie sich als Mehrheitsbeschafferin, erwies sich pragmatisch, koalitionsfähig, und war bis vor kurzem auf Bundesebene unentbehrlich; seit der Wandlung der Grünen von einer Antipartei zu einer Normalpartei wurden diese für die SPD akzeptabel und damit verlor die FDP ihre zentrale Stellung, die ihr das *Parteiensystem* der Bundesrepublik eingeräumt hatte;
- *Interessenpolitisch* vertritt die FDP primär Wirtschaftsinteressen, versucht sich seit 1982 als wirtschaftspolitische Modernisierungspartei zu profilieren und hat in dieser Hinsicht durchaus Zukunftschancen, und zwar im Sinne einer „wirtschaftsliberalen Partei" neuen Stils[89].

Der Liberalismus als ideologische Grundströmung hat in den europäischen Ländern unterschiedliche Akzentuierungen erfahren und entsprechend variiert das jeweilige Parteiensystem.

---

88 *Markus Klein/Thomas Heinze 1999:* Die Wähler der Partei der zweiten Wahl: Die Entwicklung der Wählerschaft der Freien Demokratischen Partei Deutschlands zwischen 1949 und 1996 – eine empirische Analyse. In: ZA-Information 44: 6–38; die FPD hatte nach dem Kriege bei den „Selbständigen" ein gewisses Stammwählerpotential, aber gerade der Anteil der Selbständigen an der wahlberechtigten Gesamtbevölkerung ging zwischen 1949 und 1996 von 35 % auf knapp 10 % zurück.

89 Wir stützten uns hauptsächlich auf *Theo Schiller 1977:* Wird die F.D.P. eine Partei? In: Wolf-Dieter Narr (Hrsg.), Auf dem Weg zum Einparteienstaat. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 122-148; *Lothar Albertin 1980 (Hrsg.):* Politischer Liberalismus in der Bundesrepublik. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht; *Jürgen Dittberner 1984:* Die Freie Demokratische Partei. In: Richard Stöss (Hrsg.), Parteien-Handbuch. – Die Parteien der Bundesrepublik Deutschland 1945–1980, Bd. 2, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 1311–1382; *Jürgen Dittberner 1987:* FDP – Partei der zweiten Wahl. – Ein Beitrag zur Geschichte der liberalen Partei und ihrer Funktionen im Parteiensystem der Bundesrepublik. Opladen: Westdeutscher Verlag; *Emil J. Kirchner/David Broughton 1988:* The FDP in the Federal Republic of Germany: The requirements of survival and success. In: Emil J. Kirchner (Hrsg.), Liberal Parties in Western Europe. Cambridge u. a.: Cambridge Univ. Press, S. 62–92; *Theo Schiller 1990:* Die FDP. Partei der wechselnden Wechselwähler. In: Hans-Georg Wehling (Red.), Parteien in der Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart/Berlin/Köln: Kohlhammer, S. 63–86; *Hans Vorländer 1992:* Die Freie Demokratische Partei. In: Alf Mintzel/Heinrich Oberreuter (Hrsg.), Parteien in der Bundesrepublik Deutschland. Opladen: Leske + Budrich, S. 266–318; *Theo Schiller 1993:* Stand, Defizite und Perspektiven der FDP-Forschung. In: Oskar Niedermayer/Richard Stöss (Hrsg.), Stand und Perspektiven der Parteienforschung in Deutschland. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 119–146.

In Österreich hat es – nach unserer Auffassung – nie einen relevanten Liberalismus gegeben, und daher nimmt es nicht Wunder, daß eine liberale Partei im Parteiensystem der Ersten Republik fehlte[90]. – Die *Großdeutsche Volkspartei* und der *Landbund für Österreich* enthielten einige Elemente, die man als „liberal" erkennen könnte, so z. B. ein gewisser antiklerikaler Grundzug der Parteien, aber die beherrschende Ideologie beider Parteien war eindeutig radikalnationalistisch, also deutsch-national, mit der Orientung an der deutschen *Volksgemeinschaft*[91] als „gemeinschaftsideologischer" Grundlage und deshalb antiliberal, antimarxistisch und schließlich auch antisemitisch[92], anfällig für rechtsextremistische Tendenzen, denen sie dann auch erlagen; so haben sich die Großdeutschen den Nationalsozialisten untergeordnet und dazu beigetragen, den Nationalsozialismus im Wiener Bürgertum „salonfähig" zu machen;[93] folglich konnte nach 1945 auch keine Partei an eine liberale Tradition anknüpfen: Dem *Verband der Unabhängigen* (VdU) (1949–1955) werden zwar immer wieder liberale Tendenzen zugeschrieben, aber mit zweifelhaften Argumenten – jedenfalls fand keine Neuentwicklung zum Liberalismus statt, und dies bleibt auch richtig, wenn man einräumt, daß es seit 1848 im Großraum von Wien immer wieder kleinere Gruppen überzeugter Liberaler gab. Die parteipolitische Integration dieser Liberalen war das eigentliche Problem – nach 1945 teilten sich selbst die „Nationalen" auf und gingen teils zur ÖVP, teils sogar zur SPÖ (so explizit in Kärnten). Die programmatische Basis des VdU wie dann auch der daraus hervorgehenden FPÖ bot bestenfalls liberale „Aushängeschilder"; die die Partei tragende ideologische Strömung kann man aber eindeutig dem rechten Spektrum zuordnen, wobei es dann fraglich

---

90 *Adam Wandruszka 1954:* Österreichs politische Struktur. Die Entwicklung der Parteien und politischen Bewegungen. In: Heinrich Benedikt (Hrsg.), Geschichte der Republik Österreich. Wien: Verlag für Geschichte und Politik, S. 297: „Bei der Betrachtung der politischen Parteien in der Ersten Republik fällt zunächst das nahezu vollständige Fehlen liberaler Gruppierungen auf."

91 Vgl. den „Korneuburger Eid" (1930) und „Allgemeine politische Grundsätze des Heimatblockes" (1930), beide abgedruckt in *Klaus Berchtold 1967:* Österreichische Parteiprogramme 1868–1966. Wien: Verlag für Geschichte und Politik, S. 402 f.

92 *Thomas Albrich 1997:* Vom Vorurteil zum Progrom: Antisemitismus von Schönerer bis Hitler. In: Rolf Steininger/Michael Gehler (Hrsg.), Österreich im 20. Jahrhundert, Bd. 1: Von der Monarchie bis zum Zweiten Weltkrieg. Wien/Köln/Weimar: Böhlau, S. 309–366; auch im christlich-sozialen Lager hatte der Antisemitismus seit Lueger Tradition, wandelte sich aber von einem „gemütlichen" des Lueger zu einem rassebiologischen, aggressiven, Ende der 1920er Jahre.

93 Siehe dazu *Thomas Dostal 1995:* Die Großdeutsche Volkspartei. In: Emmerich Talos et al. (Hrsg.), Handbuch des politischen Systems Österreichs: Erste Republik. Wien: Manz, S. 195–206, und darin auch den Beitrag von *Günther R. Burkert 1995:* Der Landbund für Österreich, S. 207–217. Den Landbund könnte man in die Rubrik der sich als Interessenvertretung mißverstehenden Parteien einordnen; sofern man ihn als Partei betrachtet konkurrierte er direkt mit den Großdeutschen auf demselben ideologischen Terrain, weshalb es auch immer wieder Einigungsbestrebungen gegeben hat.

wird, in welchem Sinn man von einem „Dritten Lager" sprechen soll: „Das erstrebte Ziel, Liberale und Nationale durch dieses Programm ideologisch zu erfassen, war nicht erfolgreich, und es sollte sich in der Folge zeigen, daß ein solcher Weg, auf der Basis einer liberalen Ideologie starke nationalistische Akzentuierungen zu setzen, in der FPÖ bzw. im Dritten Lager nach dem Zweiten Weltkrieg nicht mehr zur Einbindung des gesamten deutschnationalen Bereiches führen konnte. Nach meiner Beurteilung war der VdU ab 1954 nach einer Programmbeurteilung eine betont nationale Partei mit Elementen des Antikollektivismus bzw. einer gewissen wirtschaftspolitisch-liberalen Orientierung. Keinesfalls ist die Partei in diesem Zeitraum als eine liberale oder auch als eine liberal-nationale anzusehen."[94] Die FPÖ ist bis in die 1980er Jahre eine rechtskonservative Partei auf der Grundlage einer „deutschnationalen"[95] Gemeinschaftsideologie, in der aus parteitaktischen Gründen – zum Zwecke der Koalitionsfähigkeit mit der SPÖ (Regierungsbeteiligung 1983–1986) – eine kleine Gruppe „Liberaler" die Parteiführung übernahm[96], die die „Ghettopartei" aus der Isolation führen sollte, aber trotz Regierungsbeteiligung keine Wahlerfolge erzielen konnte. Seit der Wahl Jörg Haiders zum Bundesparteiobmann wird die FPÖ als „rechtspopulistische" Partei klassifiziert, die sich über eine radikale Rhetorik in erster Linie als Protestpartei zu profilieren verstand und sich im Parteiensystem deutlich rechts von der konservativen ÖVP plazierte[97]. Die Mobili-

---

94 *Erich Reiter 1982:* Programm und Programmentwicklung der FPÖ. Wien: Braumüller, S. 69; siehe im Dokumentationsteil vor allem „Das Ausseer Programm des VDU" (1954), S. 247–250, auf dessen Grundlage die FPÖ gegründet wurde. Die Theorie des „Dritten Lagers" geht zurück auf *Adam Wandruschka 1954:* Österreichs politische Struktur. In: Heinrich Benedikt (Hrsg.), Geschichte der Republik Österreich. Wien: Verlag für Geschichte und Politik, S. 289–485. Vgl. *Otto Scrinzi 1985:* Das nationale Lager nach 1945. In: Andreas Mölzer (Hrsg.), Österreich und die deutsche Nation. Graz: Aula-Verlag, S. 233–244; zur Geschichte der FPÖ *Viktor Reimann 1980:* Die Dritte Kraft in Österreich. Wien u. a.: Molden; *Kurt Piringer 1982:* Die Geschichte der Freiheitlichen. Wien: Orac.

95 *Gertrude Enderle-Burcel 1995:* Die österreichischen Parteien 1945 bis 1955. In: Reinhard Sieder/Heinz Steinert/Emmerich Talos (Hrsg.), Österreich 1945–1995. Gesellschaft, Politik, Kultur. Wien: Verlag für Gesellschaftskritik, S. 80–93, hier S. 89.

96 *Kurt Richard Luther 1992:* Die Freiheitliche Partei Österreichs. In: Herbert Dachs et al. (Hrsg.), Handbuch, a. a. O., S. 247–262, insbes. S. 254 f. zur „Ideologie" und Programmatik; Bundesparteiobmann Norbert Steger entstammte aus der Wiener Landespartei, einer der schwächsten Landesorganisationen; kurzfristig wurde die FPÖ in die „Liberale Internationale" aufgenommen, und wohl deshalb erschien in einem Sammelband zu den liberalen Parteien Europas auch ein Beitrag zur FPÖ, siehe *Kurt R. Luther 1988:* The Freiheitliche Partei Österreichs: protest party or governing party? In: Emil J. Kirchner (Hrsg.), Liberal Parties in Western Europe. Cambridge u. a.: Cambridge Univ. Press, S. 213–251.

97 *Brigitte Bailer 1995:* FPÖ, F-Bewegung und Neue Rechte. In: ÖZP 24: 263–274; *Fritz Plasser/Peter A. Ulram 1995:* Wandel der politischen Konfliktdynamik: Radikaler Rechtspopulismus in Österreich. In: Wolfgang C. Müller/Fritz Plasser/Peter A. Ulram (Hrsg.), Wählerverhalten und Partei-

sierbarkeit antimodernistischer Ressentiments ist kein nur für Österreich spezifisches Phänomen, wohl aber das Protestpotential gegen den Parteien- und Sozialpartnerschaftsfilz, der sich während der großkoalitionären Zeit etabliert hatte.

Die Gründung des *Liberalen Forums* (1993) als neuer Partei ist ein typisches Spaltungsprodukt – eine Gruppe der Parlamentsfraktion der FPÖ trennte sich von der Partei[98] und konnte sich bei den folgenden Nationalratswahlen relativ erfolgreich als neue Partei behaupten, nicht zuletzt dank der hohen Medienaufmerksamkeit für diesen ungewöhnlichen Vorgang. Wiederum sehen wir in der *Spaltung* einen wichtigen Mechanismus der Ausdifferenzierung des Parteiensystems – also, wenn man so will: Cleavages innerhalb von Parteien als *kausalen* Faktor, nicht Cleavages in der „Gesellschaft" –, die Frage ist nur, ob sich wegen des Fehlens einer liberalen Tradition (als relevanter ideologischer Strömung der politischen Öffentlichkeit) in Österreich eine solche Partei auf Dauer wird halten können[99].

Die wichtigste liberale Partei Europas war, und ist immer noch, die *Liberal Party* Großbritanniens. „The British Liberal Party is clearly one of the most important forces in West European liberalism."[100] Spätestens seit 1868 (unter Premier Gladstone) wird sie zu einer modernen Reformpartei und steht eindeutig auf der linken Seite des ideologischen Codes. Nach der Wahlrechtsreform 1884 wird die liberale Partei hauptsächlich von der Arbeiterklasse gewählt – ein großer Unterschied zu Deutschland und Österreich, wo die Arbeiterschaft sehr früh in die gemeinschaftsideologische „Kirche" des Marxismus aufgenommen wird. Trotzdem ist es wohl richtig, daß auch die britischen Liberalen primär eine antiprotektionistische, auf den freien Markt setzende, mittelständische und bildungsbürgerliche Honoratiorenpar-

---

enwettbewerb. Wien: Signum, S. 479 zur Positionierung der politischen Parteien auf dem Links-rechts-Spektrum 1976–1993: Die FPÖ nimmt in der Perzeption der Bevölkerung eine *rechte Flügelposition* ein. Siehe jedoch die Kritik „von rechts" (!) an Haider und am neuen Parteiprogramm der FPÖ in den Beiträgen des Bandes von *Rolf-Josef Eibicht 1997 (Hrsg.),* Jörg Haider. Patriot im Zwielicht? Stuttgart: DS-Verlag. Die überwiegend rechtsradikale Kritik richtet sich vor allem gegen die Abwendung Haiders von der alten „Deutschtümelei" in der FPÖ, „Volk und Nation haben die höchsten Werte jeder staatlichen Politik zu sein", so Eibicht S. 35 gegen das neue FPÖ-Parteiprogramm.

98 *Friedhelm Frischenschlager 1994:* Das Liberale Forum und das österreichische politische System. In: Österreichisches Jahrbuch für Politik 1993: 301–342, hier auch die erste programmatische Selbstdarstellung im Sinne eines Liberalismus in der „Tradition der politischen Philosophie der Aufklärung", S. 338 ff.

99 Bei den Nationalratswahlen vom 3. Okt. 1999 ist das Liberale Forum an der 4 %-Klausel gescheitert und nicht mehr im Parlament vertreten; die Programmatik des LIF ist bequem nachzulesen in *Christoph Kotanko 1999 (Hrsg.):* Die Qual der Wahl. Die Programme der Parteien im Vergleich. Wien: Czernin Verlag, S. 155 ff., vgl. *Oliver Lehmann 1999:* Die letzte Chance. Heide Schmidt und der Liberalismus in Österreich. Wien: Czernin Verlag.

100 *John Curtice 1988:* Great Britain – social liberalism reborn? In: Emil J. Kirchner (Hrsg.), Liberal Parties in Western Europe, a. a. O., S. 93–123, hier zit. S. 93.

tei blieben, „that manifested itself in the failure of many liberal associations to put forward candidates from working-class background“[101]. Nicht zuletzt aus diesem Grunde habe sich ab 1900 die *Labour Party* formiert, die nach einer kurzen Phase der Lib-Lab-Zusammenarbeit die Liberal Party bis zur Existenzgefährdung in der Zwischenkriegszeit[102] verdrängt (in den 1930er Jahren sitzt nur mehr eine Handvoll Liberaler im Parlament), so Curtice, aber die mangelnde Offenheit der Liberalen hatte eben „ideologische“ Gründe, wie wir behaupten, und zweitens beruhte die Ausdifferenzierung des Parteiensystems auf der linken Seite auf dem Aufstieg des „Sozialismus“ als neuer ideologischer Strömung der Öffentlichkeit. – Zwischen 1945 und 1974 erreicht die Liberal Party nur einmal mehr als 10 % der Stimmen; seit 1973 erlebt sie jedoch einen von niemandem erwarteten Aufschwung: 1983 erreicht sie sogar einen Stimmenanteil von 25,4 %, und dies trotz des britischen Mehrheitswahlrechts! Die liberale Partei profilierte sich auf der linken Seite als eine nicht-sozialistische Alternative, für die rechte Seite als eine „moderate“ Position zum Rechtsschwenk der Konservativen, und hatte Erfolg! Nach der Abspaltung der „Social Democrats“ von Labour bildete die liberale Partei mit diesen eine erfolgreiche Allianz – seit 1992 mit der SDP die Partei der „Liberal Democrats“[103], was aber auf einen doppelten Sachverhalt hinweist: Die Liberalen befinden sich als Partei dann im Aufwind der Wählergunst, wenn die Wähler a) aus Protest gegen Konservative an der Regierung eine Alternative suchen und b) die Labour Party intern zerstritten ist. Paradoxerweise hat die Thatcher-Zeit Labour zur Modernisierung ihrer veralteten Parteistrukturen gezwungen und errang unter Tony Blair als „New Labour“ einen überwältigenden Wahlsieg (1997: 63,4 % der Stimmen und 419 von insgesamt 659 Sitzen im Unterhaus), so daß sich für die Liberale Partei nun wiederum die Frage nach einer ideologischen Neuorientierung stellt.

Sowohl aus der deutschen Parteiengeschichte als auch aus der – hier zugegebenermaßen nur sehr beschränkt ausgeführten – Perspektive der vergleichenden Parteienforschung lassen sich mehrere Schlußfolgerungen ziehen: 1. Die große ideologische Strömung, die „Partei der Bewegung“ und des „Fortschritts“, verliert im Laufe der 2. Hälfte des 19. Jahrhunderts ihre eindeutige Zuordnung zum ideologischen Code: der Liberalismus reflektiert quasi den Code in sich selbst, ohne ihn zurückzuweisen; teilweise ist das sicherlich als eine Folge der Beschränkungen einer Printmedienkultur zu verstehen, d. h., es gab neben einem gemeineuropäischen Grundverständnis des Liberalismus noch die vielen lokalen Liberalismen der Zeitungen, die eine diffuse Gemengelage mit konservativen (Nationalismus) und dann auch mit sozialistischen Ideen (Sozialliberalismus) zuließen; zum andern verlief wohl für viele Liberale der reale gesellschaftliche Strukturwandel schneller als es ihnen wünschenswert er-

---

101 *John Curtice 1988:* Great Britain, a. a. O., S. 95.

102 *Paul Adelman 1981:* The Decline of the Liberal Party 1910–1931. Burnt Mill, Harlow, Essex: Longman.

103 *Thomas Saalfeld 1999:* Fraktionsführung als Parteiführung: Partei und Fraktion in Großbritannien. In: Ludger Helms (Hrsg.), Parteien und Fraktionen. Opladen: Leske + Budrich, S. 67–98, insbes. S. 76.

schien. 2. Die fehlende ideologische Eindeutigkeit bereitete zwar den liberalen Parteien Schwierigkeiten, sich zu positionieren und programmatisch zu profilieren, aber das hatte andererseits den Vorteil einer höheren „pragmatischen" Anpassungsfähigkeit nach rechts und links – man kann heute offenbar die eher rechts angesiedelten Positionen des Wirtschaftsliberalismus durchaus kombinieren mit einer linken „Politik privater Lebensstile", so das LIF in Österreich –, und genau das verlieh den liberalen Parteien eine vergleichsweise hohe Koalitionsfähigkeit auf der parlamentarischen Ebene[104] – sie sind quasi die „geborenen" Koalitionspartner für eindeutig positionierte Parteien des linken und rechten Spektrums des Parteiensystems. 3. In Zeiten stärkerer ideologischer Polarisierung besteht für liberale Parteien die Gefahr, zwischen den Mühlsteinen linker und rechter Strömungen „aufgerieben" zu werden. In solchen Situationen kommt es offenbar darauf an, wie die Massenmedien auf die Polarisierung reagieren, ob sie – gegen den herrschenden „Zeitgeist" – liberale Positionen kommunizieren oder nicht. 4. Spätestens in der 2. Hälfte des 20. Jahrhunderts wurden die meisten Forderungen des klassischen Liberalismus erfüllt (Verfassungen plus Grund- und Freiheitsrechte, insbesondere Pressefreiheit, Schutz der Privatsphäre vor Staatseingriffen, marktwirtschaftliche Wirtschaftsordnung, Trennung von Kirche und Staat usw.), d. h., die Gesellschaften sind „liberal" geworden, und daher könnte man die Frage stellen, welche Berechtigung liberale Parteien heute überhaupt noch haben? Mit dieser Frage würden wir aber das Feld der rein wissenschaftlichen Analyse verlassen, denn es ist ganz klar die Aufgabe der liberalen Parteien selbst, illiberale Strukturen unserer Gegenwartsgesellschaft zu benennen und zu politisieren.

Der große Gegenspieler des Liberalismus im 19. Jahrhundert hieß *Konservativismus* – als Position auf der rechten Seite des ideologischen Codes, und deshalb können wir mit Sicherheit davon ausgehen, daß es in allen Parteiensystemen *konservative Parteien* gab bzw. gibt. Wir haben im letzten Kapitel darauf hingewiesen, daß man den Konservativismus nicht als Verteidiger des Status quo mißverstehen darf – das war er auch, aber nicht nur –, sondern er war immer dann eine wesentliche gestaltende Kraft, wenn es galt, mit bestimmten Strategien den politischen Gegner auf der linken Seite zu bekämpfen. Als klassischer Fall wird zu Recht häufig auf die Bismarcksche Sozialgesetzgebung hingewiesen. Mit anderen Worten, was auf der rechten Seite des Parteienspektrums geschieht, ist nicht unabhängig davon, wie man auf der rechten Seite die linke Seite beobachtet – und umgekehrt. Erst dadurch wird ja das Parteiensystem zu einem eigendynamischen, auf Selbstorganisation eingestellten, selbstreferentiellen *Subsystem* des politischen Makrosystems[105].

---

104 Die entscheidende Variable für Koalitionsfähigkeit ist ja *ideologische Distanz*, so schon *Giovanni Sartori 1976:* Party and party systems, a. a. O., S. 126; zur ideologischen Ambivalenz liberaler Parteien siehe *Gordon Smith 1988:* Between left and right: the ambivalence of European liberalism. In: Emil J. Kirchner (Hrsg.), Liberal Parties in Western Europe, a. a. O., S. 16–28.

105 *Danilo Zolo 1992:* Democracy and Complexity. University Park/PA: The Pennsylvania Univ. Press, S. 115 ff.: „The self-reference of the party system". Siehe dazu allerdings mit kritischem Unterton *Warnfried Dettling 1993:* Parteien im eigenen Saft? Von der Krise zur Reform. In: APuZ B 31, S. 14–18.

In der Literatur zur historischen Parteienforschung wird häufig zwischen „konservativen" Parteien auf der einen, und „katholischen" oder „christlichen" Parteien auf der anderen unterschieden, so als ob die letzteren nicht konservativ gewesen wären. Entsprechend unserem Ansatz der „Ableitung" politischer Parteiensysteme aus den ideologischen Strömungen der politischen Öffentlichkeit handelt es sich hier jedoch eindeutig um *Varianten des Konservativismus,* und zu diesen zählt auch, wie wir bereits öfters festgestellt haben, der Nationalismus, sofern er nicht konservative Grundwerte verläßt bzw. sich rechts vom Konservativismus radikalisiert. In Deutschland gründet eine preußische Adelsgruppe 1867 die Partei der *Freikonservativen;* 1870 erfolgt die Gründung des *Zentrum* als Partei des politischen Katholizismus; 1876 die Parteigründung der *Deutsch-Konservativen* – allesamt Parteien, die als Verteidiger von Strukturen des Ancien régime anzusehen sind, also des „monarchischen Prinzips" (Herrschaft „Von Gottes Gnaden"), der Standesprivilegien des Adels, des Schutzes „organisch" gewachsener traditionaler Rechtsbestände, der Fernhaltung des gemeinen Volkes von der Politik sowie der Beibehaltung der alle gesellschaftlichen Bereiche konditionierenden Stellung der Religion[106]. Der Altkonservativismus ist durchweg „antidemokratisch" eingestellt, auch wenn konservative Regierungen teilweise die Ausweitung des Wahlrechts vorangetrieben haben, wie ebenfalls Bismarck 1867 mit der Einführung des allgemeinen Männerwahlrechts bewies; aber da ging es nicht darum, den Demokratisierungsprozeß fördern, sondern einen Schlag gegen den Liberalismus (und gegen den Vielvölkerstaat der Habsburgermonarchie) zu führen. In Preußen haben die Konservativen gemeinsam mit den Liberalen *gegen* die Sozialdemokratie bis 1918 erfolgreich die Beibehaltung der Dreiklassenwahlrechts durchgesetzt.

Wir haben im vorangegangenen Kapitel bereits ausführlicher die These von den fünf großen politischen Strömungen, die das deutsche Parteiensystem über ein Jahrhundert bestimmt haben sollen[107], kritisiert und als Gegenthese die Vermutung formuliert: Der politi-

106 Die Konservativen behielten vor allem in Preußen und in Mecklenburg eine dominierende Stellung, nicht zuletzt aufgrund der dortigen „vorindustriellen" Verhältnisse: „Die Stärke der Konservativen beruhte auf ihrer engen Verknüpfung mit der in den Agrargebieten des ostelbischen Preußen und in Mecklenburg gesellschaftlich, ökonomisch und politisch tonangebenden Schicht der oft adligen Großgrundbesitzer. Von diesen waren auch die lokalen Pfarrer der protestantischen Kirchen des östlichen Preußen weitgehend abhängig. Die Konservative Partei dieser Gebiete wurde zudem im allgemeinen vom lokalen und regionalen Verwaltungsapparat des preußischen Staates in Wahlkämpfen massiv unterstützt", so *Gerhard A. Ritter 1985:* Die deutschen Parteien 1830–1914. Parteien und Gesellschaft im konstitutionellen Regierungssystem. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, S. 76; hinzu kamen vor allem das Dreiklassenwahlrecht und die Wahlkreisgeometrie, welche die konservativen Parteien weit über ihren Stimmenanteil bei der Mandatsverteilung begünstigten.

107 Siehe dazu z. B. *Eckhard Jesse 1992:* Parteien in Deutschland. Ein Abriß der historischen Entwicklung. In: Alf Mintzel/Heinrich Oberreuter (Hrsg.), Parteien in der Bundesrepublik Deutschland. Opladen: Leske + Budrich, S. 41–88, hier insbes. S. 53.

sche Katholizismus und mit ihm die Zentrumspartei sei die süddeutsche, der Nationalismus und dessen national-konservativen Parteien samt den gemäßigten Agitationsverbänden, die norddeutsche Variante *des* Konservativismus. Sie beruhen auf unterschiedlichen gemeinschaftsideologischen Strategien zur Bildung und Abschottung „sozialmoralischer Milieus“[108], aber sie besetzten *denselben* ideologischen Ort deutlich *rechts von der Mitte*. Unser Ansatz, der strikt vom ideologischen Code der Kommunikation der Sphäre der politischen Öffentlichkeit ausgeht, zwingt nun auch zur Reformulierung der „Lager“-Theorien – auch z. B. von Karl Rohe, der bereits die übliche Fünfergliederung zu drei Lagern zusammengefaßt hat; und zwar gäbe es ein sozialistisches, katholisches und ein nationales Lager, wobei dem „nationalen Lager“ auch alle liberalen Parteien angehören würden[109]. Nach unserem Theorievorschlag gäbe es nur zwei „Lager“, nämlich ein sozialistisches und ein konservatives, wobei letzteres durch die Politisierung unterschiedlicher *Gemeinschaften* parteipolitisch geteilt war – wie übrigens auch in Österreich –, und dazwischen die liberalen Parteien, die gar kein Lager bildeten, im Parteiensystem Österreichs fehlten und in Deutschland – mit Ausnahme der Nationalliberalen – auch keinem Lager angehören.

Die Konservativen der süddeutschen Länder fanden sich nach 1870 in der *Zentrumspartei*,

---

108 *M. Rainer Lepsius 1993:* Parteiensystem und Sozialstruktur. Zum Problem der Demokratisierung der deutschen Gesellschaft. In: Ders., Demokratie in Deutschland. Soziologisch-historische Konstellationsanalysen. Ausgewählte Aufsätze. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, S. 25–50; der Begriff „sozial-moralische Milieus“ soll nach Lepsius den für die Parteienanalyse unbrauchbaren Klassenbegriff ersetzen: „Keine der großen Parteigruppierungen war in einem strengen Sinne klassenhomogen: das Zentrum am wenigsten, aber auch die Liberalen nicht, und auch die konservative Koalition zwischen Großgrundbesitzern, Bauern und Bürokraten kann nicht als schichthomogen bezeichnet werden. So bleiben einzig die Sozialisten, die eine gewisse Klassenhomogenität aufweisen, aber andererseits kaum die Mehrheit der Klassengleichen integrieren konnten. Der Begriff des ‚sozial-moralischen Milieus‘ hat gegenüber dem Klassenbegriff den Vorteil eines explizit weiter gesteckten Bezugsrahmens. Ich verwende ihn hier als Bezeichnung für soziale Einheiten, die durch eine Koinzidenz mehrerer Strukturdimensionen wie Religion, regionale Tradition, wirtschaftliche Lage, kulturelle Orientierung, schichtspezifische Zusammensetzung der intermediären Gruppen, gebildet werden. Das Milieu ist ein sozio-kulturelles Gebilde, das durch eine spezifische Zuordnung solcher Dimensionen auf einem bestimmten Bevölkerungsteil charakterisiert wird“ (S. 38). Wir haben im vorangegangenen Kapitel versucht, darzulegen, daß es nicht auf einen „bestimmten Bevölkerungsteil“ ankommt, sondern auf die „informationelle Schließung“ der durch Printmedien strukturierten, ideologisierten, partikularen Öffentlichkeiten.

109 *Karl Rohe 1992:* Wahlen und Wählertraditionen in Deutschland. – Kulturelle Grundlagen deutscher Parteien und Parteiensysteme im 19. und 20. Jahrhundert. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 258 f., Abb. 1 und S. 270 f., Tab. 3 und Tab. 4. Vgl. nun auch *Karl Rohe 1997:* Entwicklung der politischen Parteien und Parteiensysteme in Deutschland bis zum Jahre 1933. In: Oscar W. Gabriel/Oskar Niedermayer/Richard Stöss (Hrsg.), Parteiendemokratie in Deutschland. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 39–58.

die Konservativen Preußens in der *Deutschkonservativen Partei* oder in der *Freikonservativen Partei* (oder ebenfalls im Zentrum). So wollen die Deutschkonservativen[110] „die Monarchie von Gottes Gnaden unangetastet erhalten wissen und bekämpfen, bei gesetzlich gesicherter bürgerlicher Freiheit für alle und bei wirklicher Beteiligung der Nation an der Gesetzgebung jeden Versuch, die Monarchie zugunsten eines parlamentarischen Regiments zu beschränken"; „Staat und Kirche sind von Gott verordnete Einrichtungen"; ganz besonders wichtig sei die „konfessionelle christliche Volksschule", und dies wird derart betont, daß in einem einzigen Satz gleich viermal das Wort „christlich" vorkommt: „Wir verlangen für das christliche Volk eine christliche Obrigkeit und christliche Lehrer für christliche Schüler." Weitere Forderungen sind: Erhaltung der „vollen Wehrkraft des deutschen Volkes", Schutz der Landwirtschaft „unter der Ungunst des Weltmarktes" (Zollschutz), Bekämpfung des „vielfach sich vordrängenden und zersetzenden jüdischen Einflusses auf unser Volksleben", Bekämpfung der Anhänger der Sozialdemokratie (und des Anarchismus), „deren vaterlandslose und auf den Umsturz gerichteten Bestrebungen weite Kreise unseres Volkes gefährden, sind als Feinde der staatlichen Ordnung zu bekämpfen". „Einer gewissenlosen Presse, welche durch ihre Erzeugnisse Staat, Kirche und Gesellschaft untergräbt, ist nachdrücklich entgegenzutreten."

Die Deutschkonservative Partei verstand sich als „Regierungspartei" Preußens und war im Preußischen Abgeordnetenhaus die bestimmende politische Kraft, stützte sich auf die offizielle Macht der „Landräte" und in den letzten beiden Jahrzehnten vor dem Krieg auf die erstarkenden nationalistischen Vereine, so z. B. auf den *Bund der Landwirte*, den *Alldeutschen Verein*, den *Preußenbund*, den *Bund der Kaisertreuen*, den *Reichsverband gegen die Sozialdemokratie*, den *Deutschen Ostmarkenverein* und waren mit führenden Politikern im mächtigen *Deutschen Flottenverein* vertreten. Die Konservativen besaßen zwar seit 1876 im *Wahlverein der Deutschkonservativen* den Ansatz einer eigenen Parteiorganisation, entscheidend wurde aber die Nutzung der organisatorischen Infrastrukturen der genannten Vereine und Verbände. Trotzdem blieb die Parteiorganisation im engeren Sinne unterentwickelt und wohl aus diesem Grunde fanden die Konservativen nie zu einer geschlossenen Partei zusammen, insbesondere waren die Erzkonservativen der „Kreuzzeitungs-Gruppe" schwer zu integrieren, die sich dann 1896 tatsächlich abgespalten und die *Christlich-soziale Partei* gegründet haben.

Die Deutschkonservativen lehnten in den 1870er Jahren Bismarcks „Kulturkampfpolitik" gegen die Zentrumspartei ab und ließen es sogar auf einen Bruch mit Bismarck ankommen – beide Parteien standen ja entschieden auf einem „christlichen" Parteiprogramm. Sie zählten aber zu den eifrigsten Befürwortern der „Sozialistengesetze" (1878–1890) und unterstützten Bismarcks Sozialgesetzgebung[111]: „Sozialreform ist Christenpflicht!" – hieß damals ihr Schlag-

---

110 *Lothar Wallraf 1968:* Deutschkonservative Partei (DKP) 1876–1918. In: Dieter Fricke et al. (Hrsg.), Die bürgerlichen Parteien in Deutschland. Bd. I. Leipzig: VEB, S. 673–701.

111 Und Bismarcks Kampf gegen Tendenzen zur Parlamentarisierung der Reichsregierung, siehe *Hans Fenske 1994:* Deutsche Parteiengeschichte, a. a. O., S. 135.

wort; wie wir bereits sahen, gehörte zur konservativen Ideologie eine deutlich „antikapitalistische" Schlagseite. Zum entscheidenden Charakteristikum des norddeutschen Konservativismus wurde jedoch der *Nationalismus*[112] – einschließlich, und das wurde nicht als Widerspruch empfunden, der Verteidigung der borrussischen Identität gegen jede Vereinnahmungspolitik auf der Ebene des Reiches. Er bestritt die Existenz einer politischen Nation im Osten (der Polen) und betrieb eine forcierte Germanisierungspolitik, die ihren Schatten weit vorauswarf wie auch der schon erwähnte Antisemitismus. Die *Gemeinschaft* der norddeutschen Konservativen war nun das *deutsche Volk* – gegliedert in seine „Stämme", deren Rechtstraditionen zu respektieren seien. Die gemeinschaftsideologische Transformation erfuhr im Verlaufe der Geschichte des Kaiserreiches eine enorme Steigerung und nahm teilweise ersatzreligiöse Züge an[113], so auch die Einschätzung von Hans-Ulrich Wehler: „Diese Radikalisierung verstärkte die charakteristischen Züge einer ‚politischen Religion', sie steigerte die Psychomotorik dieser säkularen Heilslehre, sie erreichte auch zusehends mehr Menschen. Denn die politischen Sozialisationsprozesse zugunsten des Nationalismus, sei es in der Familie und Schule, sei es im Militär und Vereinswesen, hielten inzwischen seit Jahrzehnten an. Die sozialkulturelle Persönlichkeit des einzelnen wurde durch diese machtvollen Einflüsse geprägt, das kollektive Gedächtnis mit nationalisierten Erinnergungen besetzt."[114]

---

112 „Einer der bemerkenswertesten Vorgänge der nationalen Geschichte zwischen 1871 und 1914 ist das Einschwenken der konservativen Führungsschichten Preußens, namentlich in Ostelbien, in die Gefolgschaft der nationalen Reichspolitik", so *Theodor Schieder 1991:* Nationalismus und Nationalstaat, hrsg. v. Otto Dann und Hans-Ulrich Wehler. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, S. 200. Vgl. auch *Wolfgang J. Mommsen 1993:* Das Ringen um den nationalen Staat. Berlin: Propyläen, S. 476 ff. zur „innenpolitischen Kurswende im Jahr 1879" und den Folgen für die Politikgestaltung. Immer noch äußerst instruktiv *Heinrich August Winkler 1978:* Vom linken zum rechten Nationalismus. – Der deutsche Liberalismus in der Krise von 1878/79. In: Geschichte und Gesellschaft 4: 5–28: „Wer heute in der westlichen Welt sich selbst als ‚national' oder gar als ‚Nationalist' bezeichnet, der wird sich im Zweifel eher der politischen Rechten als der Linken zurechnen. ‚Nationale Kreise': Das war schon im wilhelminischen Deutschland zu einem Synonym konservativer Gesinnung geworden, auch wenn sich diese durchaus mit einem nationalliberalen Parteibuch vertrug", so Winkler S. 5 einleitend und dann die Abhandlung zur „Umwandlung des Nationalismus von einer ‚linken' in eine ‚rechte' Integrationsideologie" – ein Prozeß, der zeitlich ab der Mitte der 1870er Jahre einsetzt.

113 *Peter Walkenhorst 1996:* Nationalismus als „politische Religion"? Zur religiösen Dimension nationalistischer Ideologie im Kaiserreich. In: Olaf Blaschke/Frank-Michael Kuhlemann (Hrsg.), Religion im Kaiserreich. Gütersloh: Chr.Kaiser, S. 503–530.

114 *Hans-Ulrich Wehler 1995:* Deutsche Gesellschaftsgeschichte, Bd. 3, a. a. O., S. 1067; siehe auch S. 1075: „Steigerung des Nationalismus zu einer integralistischen Säkularreligion." Vgl. *Stefan Breuer 1996:* Der Neue Nationalismus in Weimar und seine Wurzeln. In: Helmut Berding (Hrsg.), Mythos und Nation. Studien zur Entwicklung des kollektiven Bewußtseins in der Neuzeit 3. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 257–274; Breuer räumt allerdings ein, daß es einen „Neuen Natio-

Wir haben oben auf die Funktion und Entstehungsbedingungen von *Gemeinschafts*ideologien bereits hingewiesen und brauchen daher hier nur einige Ergänzungen vorzunehmen: Der Anspruch der konservativen Parteien, Sachwalter der „deutschen Volksgemeinschaft" zu sein, das natürliche „Volksleben" zu repräsentieren und zu schützen usw., verleitete die Konservativen dazu, zu verkennen, daß sie trotzdem nur eine „Partei" sind und trotz ihres „Reichsnationalismus" im Reichstag nur eine Minderheit waren. Unverkennbar galt die Stoßrichtung gerade der Ideologie der Volksgemeinschaft der *Abgrenzung nach innen*, gerichtet gegen die „Feinde der Nation", in erster Linie gegen die erstarkende Arbeiterbewegung[115]. Der Nationalkult ließ sich in unzähligen Situationen öffentlich zelebrieren, von den Gedenkfeiern an die Gefallenen der Kriege (Sedan-Feiern) bis zu den Feiern der Burschenschaften und Korporationen an den Universitäten; der Entfaltung der Symbolwelt waren faktisch keine Grenzen gesetzt, und immer ging es um Ein-/Ausschließung von Personen in oder aus Gemeinschaften, z. B. bei den Kriegervereinen:

> Abschließend muß man sich noch einmal vergegenwärtigen, wie viele enge Berührungspunkte die nationalistischen Agitationsverbände mit dem Gesinnungsmilitarismus und Populärnationalismus der Kriegervereine besaßen [...]. Ihre Ausbreitung hielt auch nach der Jahrhundertwende an. Um 1910 besaßen allein die 16 500 preußischen Vereine rund anderthalb Millionen Mitglieder. Der reichsweit operierende „Deutsche Kriegerbund" kam damals auf 1,7 Millionen, der „Kyffhäuserbund" als weiterer Dachverband sogar auf 2,9 Millionen Mitglieder. Überall verband sich eine tief verinnerlichte militaristische Sozialmentalität mit einem grobschlächtigen Nationalismus und Sozialistenhaß. Die Vereine „nationalgesinnter" Männer sollten, mahnte der erste Vorsitzende des „Kriegerbundes", auf immer „Kampfstätten gegen die Sozialdemokratie" bleiben.[116]

---

nalismus" in Weimar gar nicht gegeben hat; was ihn vom Vorkriegsnationalismus unterscheidet, ist in erster Linie die „radikale Aktion" in den *faschistischen Bewegungen*, vgl. *Richard Saage 1987:* Der italienische und der deutsche Faschismus. In: Ders., Arbeiterbewegung, Faschismus, Neokonservatismus. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 121–159; das gilt z. B. auch für die *Action Française* unter dem Führer *Maurras*, siehe *Ernst Nolte 1963:* Der Faschismus in seiner Epoche. München: Piper, insbes. S. 165 zu den erklärten „Feinden".

115 *Wolfgang J. Mommsen 1993:* Das Ringen um den nationalen Staat, a. a. O., S. 446 und S. 602 ff., zum „Gesetz gegen die gemeingefährlichen Bestrebungen der Sozialdemokratie" vom 21. Oktober 1878 und den anschließenden Kampfmaßnahmen gegen die „rote Gefahr". Vgl. *Dieter Groh 1973:* Negative Integration und revolutionärer Attentismus. Berlin u. a.: Propyläen/Ullstein, S. 49: „Die Verfolgung und Verfemung der Sozialdemokraten als Feinde einer politischen Ordnung, deren höchster Wert der Nationalstaat darstellte, wurde dadurch legitimiert, daß man ihnen die nationale Identität absprach."

116 *Hans-Ulrich Wehler 1995:* Deutsche Gesellschaftsgeschichte, Bd. 3, a. a. O., S. 1080; die soziale Zusammensetzung der Kriegervereine zeige, so Wehler, daß sie in soziale Schichten einzudringen ver-

Die gemeinschaftsideologischen Transformationen der 2. Hälfte des 19. Jahrhunderts waren das Produkt einer zunehmenden Kommunikationsverdichtung einer hochentwickelten *Printmedienkultur*, so unsere These, denn erst diese erlaubte die Entstehung größerer Publika, auf deren Basis die „Imagination von Gemeinschaft" (von Personen, die sich nicht kannten, also de facto von „Fremden") überhaupt erst möglich wurde. Der Entwicklung der Kommunikationsmedien kommt daher entscheidende Bedeutung zu: Der Ausbau des Eisenbahn- und Telegraphennetzes beschleunigte die Transportgeschwindigkeit der publizistischen Produkte enorm, die Papierpreise sanken, seit 1873 setzte sich die Rotationspresse durch: 1870 lieferte die deutsche Post 150 Millionen Zeitungen an Abonnenten aus, um 1900 bereits 1,2 Milliarden, „seit den siebziger Jahren trieb die von der modernen Technik unterstützte Marktdynamik in großen Schritten auf die moderne Kommunikationsgesellschaft hin, die bereits vor 1914 einen lange Zeit unterschätzten hohen Entwicklungsgrad erreicht hat."[117] Die rd. 200 Tageszeitungen, welche die Sache der konservativen Parteien vertraten, erreichten zwar keine hohen Auflagen, wohl aber die Druckerzeugnisse der nationalistischen Agitationsverbände, die sich zum Teil bereits gezielt moderner Propagandamethoden bedienten.

Dasselbe gilt für das „sozialmoralische Milieu" des politischen Katholizismus, in welchem die *Zentrumspartei* verankert war: Die „Kölnische Volkszeitung" erreichte zu Beginn des „Kulturkampfes" nur rd. 7.000 Exemplare, 1914 versorgte sie ihre Leser mit 30.000 Exemplaren dreimal täglich; das vom „Volksverein für das katholische Deutschland" redigierte Blatt „Westdeutsche Arbeiterzeitung" setzte sogar 200.000 Exemplare ab und lehrte sozialdemokratische Blätter das Fürchten, so Wehler; hinzu kamen die zahlreichen Diözesanblätter, die an die Kirchengemeinden verschickt wurden; und das bedeutet: „Aufs Ganze gesehen besaß

mochten, die dem Konservativismus in der nationalistischen Variante ansonsten verschlossen blieben, so vor allem bei den Landarbeitern und Zwergparzellisten, Handwerkern und kleinen Gewerbetreibenden, und teilweise auch bei den Beamten und Angestellten: „Nationalistische Agitationsverbände sind, wie das der Vergleich mit anderen westlichen Ländern zeigt, zu dieser Zeit überall entstanden, sie sind kein deutsches Unikat. Das verweist auf strukturelle Gemeinsamkeiten der Nationalismen und Entscheidungsprozesse. Im Deutschen Reich aber haben diese Verbände, die zusammen mit den wirtschaftlichen ‚Pressure Groups' das sekundäre Machtsystem des Korporatismus bildeten, einen einflußreichen Radikalnationalismus propagiert, dem das Widerlager starker liberaler, demokratischer Gegenkräfte und einer bewährten parlamentarischen Tradition fehlte. Auch deshalb laufen von ihnen fatale Kontinuitätslinien weiter in die deutsche Geschichte bis 1945" (S. 1081). Siehe dagegen *Geoff Eley 1991:* Wilhelminismus, Nationalismus, Faschismus. Zur historischen Kontinuität in Deutschland. Münster: Westphälisches Dampfboot; ganz richtig verweist Eley auf die Konsternierung der Konservativen ob des populistischen und radikalnationalistischen Tones der Agitationsverbände; sie konnten sich damit eigentlich nie anfreunden. Auch dies verweist auf den Konservativismus als „gemäßigter Rechte", von dem sich Rechtsradikalismen abspalteten.

117 *Hans-Ulrich Wehler 1995:* Deutsche Gesellschaftsgeschichte, Bd. 3, a. a. O., S. 1232 f.

das katholische Sozialmilieu ein eigenes Öffentlichkeitsforum, auf dem all seine Interessen und Ideen artikuliert werden konnten. Das trug zur Homogenisierung dieser Subkultur und zur Durchsetzungsfähigkeit ihrer Partei bei."[118]

Die Ausbildung eines zweiten konservativen „Teil-Lagers" im süddeutschen Raum hängt zwar mit der Reichsgründung, mit dem von Bismarck und den Nationalliberalen gemeinsam geführten „Kulturkampf" zusammen, sollte aber in einem breiteren Kontext gesehen werden, denn „christliche" oder „christlich-soziale" Parteien entstanden in den anderen katholischen Ländern auch: Papst Pius IX. betrieb nach 1848 eine stärkere Bindung der Nationalkirchen an Rom – die Gläubigen sollten nach Rom blicken, die Autorität des Papstes anerkennen – ein Anspruch, der „Ultramontanismus" genannt wird –, und wenig später ergehen zwei „spektakuläre Entscheidungen in der katholischen Glaubenslehre"[119]: 1854 wird vom Papst das Dogma von der „unbefleckten Empfängnis Mariäs", 1870 das Dogma von der päpstlichen „Unfehlbarkeit in Glaubensfragen" verkündet. – Man kann wohl ohne Übertreibung für die damalige Zeit von einem katholischen Fundamentalismus sprechen, mit dem die Kirche auf die gesellschaftlichen Modernisierungsprozesse reagierte: Die Kirche wehrte sich entschieden gegen die Unterwerfung unter staatliche Regulierungen, gegen den Einflußverlust auf die Schulen, gegen die Zivilehe, gegen die Trennung von Staat und Kirche, gegen Tendenzen zur Demokratisierung, gegen den innerweltlichen Fortschrittsglauben usw. – Für die Protestanten repräsentierte diese Politik der katholischen Kirche „altramontane Antimodernität"; im „Kulturkampf" sollte gegen die Allianz von kirchlicher Hierarchie und unaufgeklärtem Volksglauben ein „Präventivkrieg"[120] geführt werden – das ist die spezifische Situation in Deutschland in den 1870er Jahren, als sich die *Zentrumspartei* im sozialmoralischen Milieu des Katholizismus konsolidierte und zur ersten „Volkspartei" wurde[121], welche *alle* katholischen Volksschichten, also auch die Arbei-

---

118 *Hans-Ulrich Wehler 1995:* Deutsche Gesellschaftsgeschichte, Bd. 3, a. a. O., S. 1247. Vgl. *Josef Mooser 1996:* Das katholische Milieu in der bürgerlichen Gesellschaft. Zum Vereinswesen des Katholizismus im späten Kaiserreich. In: Olaf Blaschke/Frank-Michael Kuhlemann (Hrsg.), Religion im Kaiserreich, a. a. O., insbes. S. 76: 1913 gab es insgesamt 151 katholische Zeitschriften mit einer monatlichen Gesamtauflage von über 6 Millionen Exemplaren, in den sog. Bruderschaften wird gebetet für die „Austilgung der gottlosen Presse".

119 *Dieter Langewiesche 1988:* Liberalismus in Deutschland, a. a. O., S. 181.

120 *Wolfgang J. Mommsen 1993:* Das Ringen um den nationalen Staat, a. a. O., S. 405.

121 *Gerhard A. Ritter 1973:* Der politische Katholizismus. In: Ders. (Hrsg.), Deutsche Parteien vor 1918. Köln: Kiepenheuer & Witsch, S. 266: „Der in seinem Ursprung in Süddeutschland auf die 60er Jahre zurückgehende Kulturkampf, der in Preußen und im Reich in der Mitte der 70er Jahre seinen Höhepunkt erreichte, hat den Prozeß der Politisierung der deutschen Katholiken beschleunigt, die organisatorische Vereinigung der einzelstaatlichen katholischen Parteien in der Zentrumspartei bewirkt und schließlich zum Ausbau der in Ansätzen bereits vorhandenen und sich nun stärker von der Gesellschaft isolierenden katholischen ‚Subkultur' mit ihrem eigenen,

ter, zu integrieren suchte[122]. Im Prinzip aber war das „Zentrum“ eine *konservative Partei*, deren Führungsgremien hauptsächlich aus Angehörigen des Adels, des höheren Beamtentums und der Geistlichkeit bestand[123], und deren Wähler – typisch für konservative Par-

---

vielfach gegliederten Vereinswesen und ihrer eigenen Presse beigetragen. – Die Zentrumspartei war die in ihrer Anhängerschaft stabilste und mit etwa 1/4 der Mandate seit 1874 meist auch die im Reichstag stärkste deutsche Partei. In ihrem Charakter war sie von den anderen Parteien grundsätzlich unterschieden. Während jene bestimmte soziale Schichten und ökonomische Interessen organisierten, war es dem Zentrum weitgehend gelungen, die Katholiken aller Bevölkerungsschichten vom Hochadel über das Bürgertum und die Bauern bis zu einem erheblichen Teil der industriellen Arbeiterschaft in einer Partei zu integrieren. Das Zentrum war so die politische Vertretung der katholischen Minderheit im kleindeutschen Nationalstaat mit einer evangelischen Monarchie, der ebenso wie Preußen seine höhere Beamtenschaft weit überproportional aus Protestanten rekrutierte.“ Als Massenbasis der Zentrumspartei fungierte der 1890 gegründete „Volksverein für das katholische Deutschland“, der die zahlreichen katholischen Vereine zusammenfassen sollte. Der „Volksverein“ war vor 1914 nach der SPD die zahlenmäßig stärkste politisch-propagandistische Organisation in Deutschland: 1913/14 hatte er über 800.000 Mitglieder; siehe *Thomas Nipperdey 1973:* Die Organisation der bürgerlichen Parteien in Deutschland. In: Gerhard A. Ritter (Hrsg.), Deutsche Parteien vor 1918, a. a. O., S. 100–119, hier insbes. S. 106 f.; *Gerhard A. Ritter 1985:* Die deutschen Parteien 1830–1914, a. a. O., S. 51 ff. Die Teilvereine schufen „Basis“, soziale Verankerung der Partei, aber zugleich auch *Beschränkung:* Die Zentrumspartei hat sich im katholischen Sozialmilieu einbetoniert und war daher nicht expansionsfähig.

122 *Wilfried Loth 1991:* Soziale Bewegungen im Katholizismus des Kaiserreiches. In: Geschichte und Gesellschaft 17: 279–310; Loth verweist zu Recht auf die innere sozialstrukturelle Heterogenität, die mit dem alleinigen Kriterium der „Zugehörigkeit zur katholischen Kirche“ nur schwer zu bewältigen war, insbesondere waren nationalistische Tendenzen auf die Dauer kaum mehr abzuwehren: „Der politische Katholizismus war, so wird im Rückblick deutlich, ein Übergangsphänomen. Er hat auf dem problematischen, aber wohl unvermeidlichen Umweg über die Subkultur unterschiedliche soziale Gruppen von Katholiken auf den Weg in die Moderne geführt, dabei aber notwendigerweise an Kohärenz und Substanz verloren. Es schmälert seine Bedeutung nicht, wenn man seine Ausdifferenzierung präzise verfolgt“ (S. 310).

123 *Rudolf Morsey 1973:* Die Deutschen Katholiken und der Nationalstaat zwischen Kulturkampf und Erstem Weltkrieg. In: Gerhard A. Ritter (Hrsg.), Deutsche Parteien vor 1918, a. a. O., S. 270–298. Zur Dominanz des Klerus in der Zentrumpartei siehe *Olaf Blaschke 1996:* Die Kolonialisierung der Laienwelt. Priester als Milieumanager und die Kanäle klerikaler Kuratel. In: Olaf Blaschke/Frank-Michael Kuhlemann (Hrsg.), Religion im Kaiserreich, a. a. O., S. 110 f.: Das Zentrum war eine *klerikale Partei*, die unter der Aufsicht der Bischöfe stand; der „katholische Mann“ habe richtig zu wählen, vor einer „unchristlichen Stimmabgabe“ wurden die Gläubigen immer wieder eindringlich gewarnt usw. Siehe auch S. 126 f. zum katholischen Pressewesen: Das geistig-kulturelle Leben im Katholizismus wurde ein „in sich selbst abgeschlossenes System. Es weist außer pauschalen Vorstellungen und Feindbildern kaum Verbindungen und Interdependenzen mit der allgemeinen nationalen Literatur-, Kultur- und Mentalitätsgeschichte auf“; die Dechanten

teien – primär aus den agrarischen Regionen kamen[124]. Der Konflikt um die „Trennung von Kirche und Staat"[125] sowie um die Frage einer kirchlichen oder staatlichen Schulaufsicht bildeten nur die Oberfläche eines tiefergehenden gesamtgesellschaftlichen Transformationsprozesses, nämlich der *funktionalen Differenzierung*, in welchem unter anderem auch die Religion zu einem Funktionssystem neben anderen wird – mit der Konsequenz, daß die Religion die Operationen der anderen Funktionssysteme in ihrer Umwelt nicht mehr konditionieren kann[126]: In der Politik entscheiden Machtfragen und nicht mehr religiöse Rücksichten, in der Wissenschaft wird nach rein wissenschaftlichen Methoden geforscht – Wissen und Glauben treten auseinander und werden scharf abgegrenzt –, in der Wirtschaft spielten religiöse Prinzipien wie das Zinsverbot oder das des „gerechten Preises" schon lange keine Rolle mehr, Ehe und Familie werden zusehends auf die subjektivierte Grundlage der Liebe gestellt, die Schule sollte eigentlich mehr vermitteln als den Kathechismus und einige Grundrechnungsarten, denn die wissensbasierten Infrastrukturen der Gesellschaft verlangen höhere kognitive Kompetenzen usw. – Alle Konfessionen erlebten diesen Prozeß der Ausdifferenzierung als *Bedrohung* – aus ihrer Eigenperspektive völlig zu Recht. Auf der anderen Seite war das ein Teil des gesamtgesellschaftlichen Modernisierungsprozesses, und genau diesen Sachverhalt reflektierten die großen ideologischen Strömungen des Liberalismus und Konservativismus, auf welche sich wiederum die Parteigründungen stützten[127].

---

hatten nach dem Rechten zu sehen und den „Preßschäden in der Pfarrei" abzuhelfen; welche Zeitung in der Gemeinde gelesen wurde, ließ sich durch die Beamten der Post meist problemlos feststellen: „Was lesen meine Leute? Das ist eine Frage, die jeden gewissenhaften Seelsorger ernstlich beschäftigt", hieß es; der Priester habe in der Predigt „gute Presse" zu empfehlen und zu betonen, „daß es eine Sünde sei, schlechte Zeitungen zu halten" usw.

124 Vgl. *Gerhard A. Ritter/Klaus Tenfelde 1992:* Arbeiter im Deutschen Kaiserreich 1871 bis 1914. Bonn: Dietz Nachf., S. 95 ff., die deutsch-konservative Partei war weitgehend eine protestantisch-agrarische Partei, die ihr eindeutiges Schwergewicht in der preußischen Politik hatte; im Zentrum waren die Bauern und die Gruppen des alten Mittelstandes weit überrepräsentiert. – Die Kirche fühlte sich auch ohne „Kulturkampf" in ihrer alten Identität bedroht, so z. B. im durch und durch katholischen Österreich, wo sie durch das Konkordat von 1855 sogar die Verwaltung der Schulen und des Eherechts zurückerhalten hatte.

125 Siehe die Beiträge in *Walther Peter Fuchs 1966 (Hrsg.):* Staat und Kirche im Wandel der Jahrhunderte. Stuttgart u. a.: Kohlhammer, und *Peter Landau 1993:* Die Entstehung des neueren Staatskirchenrechts in der deutschen Rechtswissenschaft der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts. In: Wolfgang Schieder (Hrsg.), Religion und Gesellschaft im 19. Jahrhundert. Stuttgart: Klett-Cotta, S. 29–61; *Trutz Rendtorff 1996:* Kirche und Staat. Die gespaltene europäische Christenheit. In: Otto Kallscheuer (Hrsg.), Das Europa der Religionen. Frankfurt am Main: Fischer, S. 141–160.

126 *Niklas Luhmann 1989:* Die Ausdifferenzierung der Religion. In: Ders., Gesellschaftsstruktur und Semantik, Bd. 3, Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 259–357.

127 *Franz Horner 1981:* Konservative und christdemokratische Parteien in Europa. – Geschichte, Programmatik, Strukturen. Wien/München: Herold; die Differenzierung von konservativen und

Die formative Phase des britischen Parteiensystems setzte Anfang der 1830er Jahre mit dem Streit um die Wahlrechtsreform ein, als man begann, die Tories unter ihrem energischen Führer Robert Peel *Conservative Party* zu nennen. Die Konservativen hatten damals natürlich noch kein Parteiprogramm, aber ein solches kristallisierte sich in den beiden Jahrzehnten zur Mitte des 19. Jahrhunderts klar heraus: Sie standen für die Aufrechterhaltung der privilegierten Stellung der „Church of England" bzw. kämpften gegen die Bestrebungen der anderen Konfessionen zur Gleichbehandlung oder Gleichstellung, z. B. im Zivilrecht oder beim Zugang zu den Staatsämtern, zu den Universitäten usw. „Church and state" hieß die wichtigste Formel für das konservative Selbstverständnis noch weit ins 20. Jahrhundert hinein[128]. Mit Abstand folgten die Verteidigung der Rechte der Aristokratie, der Landed Interests sowie „a commitment to ‚strong government': firm leadership, sound administration, the maintenance of law and order without fear or favour, the recognition of rights and duties"[129]. Der Konservativismus als ideologische Strömung *politisiert* den langfristigen Prozeß der Säkularisierung, die konservativen Parteien *organisieren* – entsprechend den regionalen Gegebenheiten und Wahrnehmungen – den darauf bezogenen Konflikt, insbesondere gegenüber dem Liberalismus und den liberalen Parteien. So bildet Großbritannien im 19. Jahrhundert geradezu das klassische Beispiel für die Ausdifferenzierung des Parteiensystems entlang den zwei Seiten des politisch-ideologischen Codes.

Die Zentrumspartei Süddeutschlands verquickt – zunächst relativ erfolgreich – die konservative Grundeinstellung mit Konfessionszugehörigkeit, indem sie die angeblich bedrohte

---

christdemokratischen „Parteitypen" kann von Horner nicht wirklich durchgehalten werden, die Selbstbezeichnungen der Parteien sind für eine Parteitypologie – wenn man überhaupt eine solche für sinnvoll hält – ohnehin meist irreführend. In Wirklichkeit sind konservative Parteien „christlich" und alle „C"-Parteien konservativ; vgl. die Liste der Mitgliedsparteien der EUCD in *Zur Geschichte der christlich-demokratischen Bewegung in Europa*, hrsg. v. der EVP-Fraktion des Europäischen Parlaments. Melle: Ernst Knoth, S. 246. Siehe auch die Beiträge in *Winfried Becker/Rudolf Morsey 1988 (Hrsg.):* Christliche Demokratie in Europa. Grundlagen und Entwicklungen seit dem 19. Jahrhundert. Köln/Wien: Böhlau, darin u. a. *Harry Slapnicka:* Katholizismus, katholische Konservative und Christlich-soziale Österreichs im 19. Jahrhundert, S. 113–128, insbes. S. 120 f. zu den wechselnden Selbstbezeichnungen.

128 *Paul Adelman 1989:* Peel and the Conservative Party 1830–1850. London/New York: Longman. *Robert Blake 1985:* The Conservative Party from Peel to Thatcher. London: FontanaPress. Für die Church of England galt noch lange der berühmte Satz, daß sie die „Tory party at prayer" sei, siehe auch *Karl Rohe 1992:* Parteien und Parteiensystem. In: Hans Kastendiek/Karl Rohe/Angelika Volle (Hrsg.), Großbritannien. – Geschichte, Politik, Wirtschaft, Gesellschaft. Frankfurt/New York: Campus, S. 213–230, hier insbes. S. 217; *Duncan Watts 1994:* Tories, Conservatives and Unionists 1815–1914. London: Hodder & Stoughton.

129 *Paul Adelman 1989:* Peel and the Conservative Party, a. a. O., S. 3; zum „Tamworth Manifesto" (1835), S. 104 f.

katholische Glaubensgemeinschaft „gemeinschaftsideologisch" in den Mittelpunkt rückt. Da die katholische Kirche den Demokratisierungsprozeß bis 1945 grundsätzlich ablehnt – nicht zuletzt wohl auch deshalb, weil sie Rückwirkungen auf die eigenen, hierarchischen Autoritätsstrukturen[130] befürchtet –, kann sie auch keine positive Haltung zu den politischen Parteien gewinnen. Sie verficht ja das Alternativmodell einer autoritären *ständischen Ordnung* – so noch explizit in der Enzyclika „Quadragesima Anno" (1931) –, die von der *Christlichsozialen Partei* (CSP) Österreichs aufgegriffen und vom austrofaschistischen Ständestaat als Legitimation verwendet wird[131]. Wegen dieses Anti-Parteien-Affekts der katholischen Kirche entwickelt weder das Zentrum noch die CSP eine von der Kirche unabhängige Partei*organisation*, sondern stützen sich auf die Infrastrukturen der Kirche und ihrer Vorfeldvereine; man spricht hier zu Recht von einer gewissen „Kaplanokratie"[132], in welcher konfessionsgebundene Glaubensgemeinschaft und politisch-konservative Weltanschauungsgemeinschaft weitgehend verschmelzen[133]. Entsprechend unserem Ansatz beruhten also die konservativen Parteien des politischen Katholizismus – großteils auch die konservativen Parteien in den protestantischen Regionen, wie gesehen am Beispiel England – auf der *Erzeugung und Schließung einer eigenen Informationswelt*, welche die Kommunikation strikt nach dem Gemeinschaftsschema „Wir – die anderen" codierte. Der hohe *Grad der Schließung*, der in der Literatur oft „Lagerbildung" genannt wird, war jedoch nur möglich unter den spezifischen Bedingungen einer hochentwickelten *Printmedienkultur*, deren Eigenart als „Gesin-

---

130 *Michael N. Ebertz 1980:* Herrschaft in der Kirche. Hierarchie, Tradition und Charisma im 19. Jahrhundert. In: Karl Gabriel/Franz-Xaver Kaufmann (Hrsg.), Zur Soziologie des Katholizismus. Mainz: Matthias-Grünewald Verlag, S. 89–111.

131 *Adam Wandruszka 1954:* Österreichs politische Struktur, a. a. O., S. 334 f. zur Ständeideologie und „Qudragesimo Anno"; die Verwendung von „Stand", „Berufsstand" wandte sich explizit gegen den marxistischen Begriff der „Klasse"; vgl. *Dieter A. Binder 1997:* Der „Christliche Ständestaat" Österreich 1934–1938. In: Rolf Steininger/Michael Gehler (Hrsg.), Österreich im 20. Jahrhundert. Bd. 1. Wien/Köln/Weimar: Böhlau, S. 203–256; *Ernst Hanisch 1990:* Demokratieverständnis, parlamentarische Haltung und nationale Frage bei den österreichischen Christlichsozialen. In: Anna M. Drabek/Richard G. Plaschka/Helmut Rumpler (Hrsg.), Das Parteienwesen Österreichs und Ungarns in der Zwischenkriegszeit. Wien: Verl. der Akad. der Wissenschaften, S. 73–86; *Anton Staudinger/Wolfgang C. Müller/Barbara Steininger 1995:* Die Christlichsoziale Partei. In: Emmerich Talos et al. (Hrsg.), Handbuch des politischen Systems Österreichs. Erste Republik 1918–1933. Wien: Manz, S. 160–176; vgl. *Bernhard Stangl 1987:* Staat und Demokratie in der katholischen Kirche. In: APuZ B 46–47/87: 32–45, zur problematischen Geschichte der Kirche zum Demokratisierungsprozeß und mit Bezügen zur Gegenwart seit dem II. Vatikanischen Konzil.

132 So schon Max Weber, siehe auch *Hans-Ulrich Wehler 1995:* Deutsche Gesellschaftsgeschichte, Bd. 3, a. a. O., S. 1057.

133 *Olaf Blaschke 1996:* Die Kolonialisierung der Laienwelt. Priester als Milieumanager und die Kanäle klerikaler Kuratel. In: Olaf Blaschke/Frank-Michael Kuhlemann (Hrsg.), Religion im Kaiserreich. Gütersloh: Chr. Kaiser Verlagshaus, S. 93–135.

nungspresse" wir bereits kennengelernt haben. Die informationelle Schließung der sozialmoralischen Milieus sicherte zwar den darin verankerten Parteien eine starke Mobilisierungsfähigkeit und eine zuverlässige Stammwählerschaft, gleichzeitig aber haben sich die Parteien auf diesem Wege quasi in ihre Milieus „einzementiert", konnten sie aus ihrer Minderheitenposition nicht mehr ausbrechen. So erreichte die CSP in Österreich – nach einem zwischenzeitlichen Hoch 1923 – nur rd. 36 % der Stimmen in einem fast hundertprozentigen katholischen Land; auch das Wählerpotential des Zentrums schrumpfte relativ zu den Potentialen des anderen Lagers: seine Wahlerfolge gingen in der Weimarer Zeit von rd. 20 auf 15 % zurück[134]. Die strukturelle Dynamik in Richtung „ideologischer Polarisierung"[135] in solchen Parteiensystemen läßt sich zumindest großteils aus diesen Sachverhalten erklären.

Nach 1945 war in Deutschland das „Nationale" so diskreditiert, daß es für eine Parteigründung nicht mehr in Frage kam – jedenfalls nicht für die Alliierten[136]. Es sammelte sich

---

134 *M. Rainer Lepsius 1993:* Demokratie in Deutschland, a. a. O., S. 33; für Österreichs CSP siehe *Herbert Dachs 1995:* Das Parteiensystem. In: E. Talos et al. (Hrsg.), Handbuch. Erste Republik, a. a. O., S. 143–159, hier insbes. S. 150.

135 Mit den bekannten Problemen für die Koalitionsbildung, siehe dazu auch *Reinhard Schwickert/Michael Wolffsohn 1978:* Das Weimarer und das Bonner Parteiensystem: Vergleiche und Modellkonstruktionen. In: ZParl.9: 534–555. Hier wären die *faschistischen* Parteien der Zwischenkriegszeit näher zu diskutieren, siehe z. B. die Beiträge in *Wolfgang Schieder 1976 (Hrsg.):* Faschismus als soziale Bewegung. Deutschland und Italien im Vergleich. Hamburg: Hoffmann und Campe; für Österreich *Gerhard Botz 1980:* Die österreichischen NSDAP-Mitglieder. Probleme einer quantitativen Analyse aufgrund der NSDAP-Zentralkartei im Berlin Document Center. In: Reinhard Mann (Hrsg.), Die Nationalsozialisten. Analysen faschistischer Bewegungen. Stuttgart: Klett-Cotta, S. 98–136; *Gerhard Jagschitz 1997:* 25. Juli 1934: Die Nationalsozialisten in Österreich. In: Rolf Steininger/Michael Gehler (Hrsg.), Österreich im 20. Jahrhundert, Bd. 1. Wien/Köln/Weimar: Böhlau, S. 257–308. Zur Hochstilisierung der „deutschen Volksgemeinschaft" durch die Führer des NSDAP siehe *Ernst Fraenkel 1975:* Der Doppelstaat. Frankfurt am Main: Fischer; die Ausschließung aus der „Volksgemeinschaft" führte bereits lange vor dem Holocaust zum „bürgerlichen Tod" (S. 119 ff.); das Thema durchzieht wie ein roter Faden das ganze Buch, so z. B. S. 170 f. auch mit einem Bezug zu Ferdinand Tönnies, der von den Nazis vereinnahmt wurde. Siehe auch *Hans Mommsen 1993:* Modernität und Barbarei. Anmerkungen aus zeitgenössischer Sicht. In: Max Miller/Hans-Georg Soeffner (Hrsg.), Modernität und Barbarei. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 137–155; die Ausgrenzung von „Fremdvölkischen" gehörte zwar zu den frühen Kernelementen der Ideologie der Nazis, der Übergang zur expliziten Vernichtungspolitik vollzog sich jedoch sukzessive, quasi als Schritte, in denen die zuvor im wesentlichen nur als Propaganda verbreitete Politik „sich hatte beim Wort nehmen" lassen, so S. 143; dasselbe gilt für die massenhaften Deportationen von nicht „eindeutschungsfähigen" Bevölkerungen in Osteuropa, als qualitativer Schritt von ideologisch konzipierter „Lebensraumpolitik" zu Deportationen zur Vernichtung.

136 *Otto Dann 1996:* Nation und Nationalismus in Deutschland, 1770–1990. München: Beck, 3. Aufl., insbesondere S. 308 ff. zum Ende der „Reichsnation", welche Deutschland immer gewesen sei. Was

als „Flügel" innerhalb der FDP wie in Österreich innerhalb der FPÖ. Während in Österreich „christlich" durch die Zeit des Austrofaschismus[137] zu schwer belastet war und daher im Parteinamen „Österreichische Volkspartei" (ÖVP) nicht vorkommt[138], verstanden es die deutschen Konservativen, eine überkonfessionelle Sammlungsbewegung für die Gründung der *Christlich-Demokratischen Union* (CDU) zustande zu bringen, und erst jetzt sehen wir ganz deutlich, daß der Konservativismus nur vorübergehend konfessionell geteilt war, der wahre Spaltpilz aber „national" hieß. Die protestantischen Konservativen bis hin zu den Nationalliberalen hatten ja den „ultramontanen" Katholiken – wie auch den internationalistischen, und daher „vaterlandslosen Gesellen" der Sozialdemokraten – die von ihnen geforderte *nationale* Loyalität abgesprochen[139] – eine aus parteitaktischen Gründen durchaus „rationale Strategie", auch wenn es der „Wahrheit" kaum entsprach, aber wie wir im letzten Kapitel schon gesehen haben, geht es in den Ideologien nicht um „Wahrheit", sondern um die Politisierung von Konflikten, wie immer diese *Konflikte als selbst erzeugte Produkte* aussehen mögen.

Das „C" der CDU steht zwar nicht mehr im Mittelpunkt der programmatischen Orientierung, aber sie wäre keine konservative Partei, wenn das hohe „C" irrelevant geworden

---

die konservativen Parteien aus der Vorkriegszeit übernehmen, ist ein – allerdings scharfer und kompromißloser – „Antikommunismus", der wohl in keinem Parteiprogramm bis 1989 gefehlt hat.

137 Man könne für Österreich nur von einem „Halbfaschismus" sprechen, und zwar nicht zuletzt wegen der Dominanz des politischen Katholizismus, so *Ernst Hanisch 1984:* Der Politische Katholizismus als ideologischer Träger des „Austrofaschismus". In: E. Talos/W. Neugebauer (Hrsg.), „Austrofaschismus". Beiträge über Politik, Ökonomie und Kultur 1934–1938. Wien: Verl. für Gesellschaftskritik, S. 53–74.

138 *Wolfgang C. Müller 1992:* Die Österreichische Volkspartei. In: Herbert Dachs et al. (Hrsg.), Handbuch, a. a. O., S. 227–246.

139 *Wilfried Loth 1991:* Soziale Bewegungen im Katholizismus des Kaiserreiches, a. a. O., S. 296 f.; *M. Rainer Lepsius 1993:* Demokratie in Deutschland, a. a. O., S. 44. Wir haben schon darauf hingewiesen, daß mit dem zunehmenden Verblassen des Kulturkampfes bzw. der Integration des Katholizismus in den Reichsverband das gemeinschaftsideologische Element der Glaubensgemeinschaft schwächer, das nationale dagegen stärker wurde; auch in Österreich der Ersten Republik wurde innerhalb der Christlich-Sozialen Partei der Flügel der „Betont-Nationalen" immer stärker, den kleinbügerlichen „Antisemitismus" hatte es ja schon zur Zeit von Karl Lueger gegeben, vgl. *Adam Wandruszka 1954:* Österreichs politische Struktur, a. a. O., S. 344; trotz solcher Annäherungen blieb der Konservativismus parteipolitisch gespalten, die Übergänge zum Rechtsextremismus fließend. Schon das Parteiprogramm der Wiener Christlichsozialen 1919 definierte sich über die „Ablehnung des Klassenkampfes" und wandte sich an verschiedene Bevölkerungsschichten „auf christlicher, deutscher und antisemitischer Grundlage", siehe *Klaus Berchtold 1967:* Österreichs Parteiprogramme, a. a. O., S. 363 f.

wäre[140]. Die CSU versteht sich heute noch als „christliches Bollwerk Bayern"[141], pflegt eine geradezu „symbiotische Beziehung zur katholischen Kirche" und rekrutiert zu 80 % ihre Mitglieder aus den Reihen der Katholiken. Der österreichische Bundeskanzler Klaus bezeichnete die ÖVP-Alleinregierung (1966–1970) als erste „katholische Regierung" der Zweiten Republik[142], in den 1980er Jahren nahm die Bedeutung des „moralischen Wertekonservativismus" katholisch-konservativer Prägung deutlich zu – ergänzt durch die gesamte Palette von Vorschlägen für eine neoliberale Wirtschaftspolitik, und nach wie vor kann der sonntägliche Kirchgang als ein Indikator für eine „starke" Parteibindung an die ÖVP verwendet werden[143]. Die modernen „C"-Parteien sind keine *klerikale* Parteien mehr, aber sie stehen als konservative Parteien in der Tradition christlicher Grundwerte[144], und es ist keineswegs auszuschließen,

---

140 *Alf Mintzel 1984:* Die Volkspartei. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 45, zu den Grundsatzprogrammen von CDU und CSU, wo es 1976/1978 heißt, die Politik der Partei beruhe „auf dem christlichen Verständnis vom Menschen und seiner Verantwortung vor Gott". Vgl. auch die Beiträge und Materialien in *EVP-Fraktion des Europäischen Parlaments* 1990 (Hrsg.): Zur Geschichte der christlich-demokratischen Bewegung in Europa. Melle: Verlag Ernst Knoth.

141 *Alf Mintzel 1993:* Die CSU in Bayern als Forschungsobjekt. In: Oskar Niedermayer/Richard Stöss (Hrsg.), Stand und Perspektiven der Parteienforschung in Deutschland, a. a. O., S. 87.

142 *Wolfgang C. Müller 1992:* Die Österreichische Volkspartei. In: H. Dachs et al. (Hrsg.), Handbuch, S. 237.

143 *Fritz Plasser/Peter A. Ulram 1995:* Konstanz und Wandel im österreichischen Wählerverhalten. In: Peter A. Ulram/Wolfgang C. Müller (Hrsg.), Wählerverhalten und Parteienwettbewerb. Wien: Signum, S. 374: 1994 rekrutierten sich 52 % der ÖVP-Wähler aus dem Segment der Wähler mit starker Kirchenbindung, so die Autoren. Die Zahl der „Meßbesucher" ist laut Statistik der katholischen Kirche in Österreich seit 1970 von 1,84 Millionen auf 966.575 (1998) gesunken, also um fast die Hälfte, so ein Bericht in: Die Presse vom 9. Okt. 1999, S. 10, mit deutlichen Konsequenzen für die Stammwählerschaft für die ÖVP. – Starke Bindung an den „christlichen Glauben" sowie „Kirchgangshäufigkeit" sind gesamteuropäisch die wichtigsten Variablen für die Erklärung der Wahlentscheidung zwischen zwei „bürgerlichen Parteien", vgl. *Christof Wolf 1996:* Konfessionelle versus religiöse Konfliktlinie in der deutschen Wählerschaft. In: PVS 37: 713–734, d. h., nicht die Konfession, sondern Religiosität ist bestimmend für die Wahlabsicht; siehe auch *Klaus Armingeon 1998:* Interregionale und internationale Unterschiede der Wahlentscheidung. Das Wahlverhalten in Schweizer Kantonen im westeuropäischen Vergleich. In: PVS 39: 282–300, hier insbes. S. 293; *Peter Gluchowski/Ulrich von Wilamowitz-Moellendorff 1997:* Sozialstrukturelle Grundlagen des Parteienwettbewerbs in der Bundesrepublik Deutschland. In: Oscar W. Gabriel/Oskar Niedermayer/Richard Stöss (Hrsg.), Parteiendemokratie in Deutschland, a. a. O., S. 179–208, insbes. S. 198 f. zur Bedeutung der Konfessionszugehörigkeit.

144 *David Seeber 1995:* Die Zukunft der CDU als Volkspartei. In: Winand Gellner/Hans-Joachim Veen (Hrsg.), Umbruch und Wandel in westeuropäischen Parteiensystemen. Frankfurt am Main u. a.: Peter Lang, S. 135–154, hier S. 149 zum „C" als ethischem Fundament der CDU als „nicht zu überschätzender Vorteil der Union"!

daß es wie in den USA – dort seit dem Ende der 1970er Jahre – auch in Europa irgendwann einmal zu einer Wiederbelebung eines christlich-moralischen Fundamentalismus kommt, der den „C"-Parteien wieder satte Regierungsmehrheiten verschaffen könnte[145].

Im Unterschied zu den klerikalen Parteien älteren Typs verfügen die konservativen Parteien der 2. Hälfte des 20. Jahrhunderts über eine eigenständige Parteiorganisation. Die ÖVP hat wegen ihrer starken Verankerung im agrarisch-ländlichen Raum (Teilgliederung: Bauernbund) das dichteste Organisationsnetz aller österreichischen Parteien, dasselbe gilt für das Verhältnis der CSU zum mitgliederstarken Bayrischen Bauernverband. Konservative Parteien wie die CDU haben ihr traditionelles Organisationsdefizit nicht nur längst abgebaut, sondern sogar die sozialdemokratischen Parteien überholt – nicht zuletzt aus der Erkenntnis, daß man ohne eine schlagkräftige Organisation mit modernsten Kommunikationstechnologien aus der Oppositionsrolle nicht mehr herauskommt[146]; darüber hinaus haben sich wohl die meisten

---

145 *Michael Terwey 1993:* Sind Kirche und Religion auf der Verliererstraße? Vergleichende Analysen mit ALLBUS- und ISSP-Daten. In: ZA-Information 32: 95–112; die Zahl der „Konfessionslosen" ist in Deutschland vor allem in den neuen Bundesländern überdurchschnittlich hoch (66 %), in den alten ist sie jedoch nur auf 12 % gestiegen; in der persönlichen Wichtigkeitseinstufung für den Lebensbereich „Religion und Kirche" weisen die Zahlen keinesfalls nach unten, sondern eher nach oben; gerade in den USA bekannten sich 1991 nur 5,9 % als „nicht gläubig", d. h. umgekehrt, 94,1 % zählen zu den „Gottesgläubigen"! „Das Beispiel der USA zeigt aber, wie stark eine besonders weit entwickelte moderne Gesellschaft noch religiös gefärbt sein kann, obwohl oder vielleicht gerade weil dort Staat und Kirchen organisatorisch weitgehend entkoppelt sind" (S. 109). Die Fundis politisieren jedoch gerade diesen zuletzt genannten Sachverhalt. Vgl. *Heiner Barz 1997:* Dramatisierung oder Suspendierung der Sinnfrage? Anomietendenzen im Bereich Religion/Kirche. In: Wilhelm Heitmeyer (Hrsg.), Was treibt die Gesellschaft auseinander? Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 414–472, hier insbesondere S. 420 f. zur Entwicklung der Kirchenaustritte und der Bereitschaft, am Sonntagsgottesdienst als dem zentralen christlichen Ritual teilzunehmen: In den alten Bundesländern Deutschlands besuchen 18 % der Bevölkerung, aber 31 % der Katholiken ein- oder mehrmals in der Woche den Gottesdienst – häufiger Frauen als Männer, eher Landbewohner als Städter und eher ältere als jüngere Menschen; die Zahlen sind jedoch insgesamt rückläufig. Trotzdem blieb der „Glaube an Gott" mit 64 % auf dem europäischen Durchschnittsniveau; Katholiken seien „traditionell bildungsbenachteiligt, strenger erzogen" gewesen, sie äußern häufiger Heiratswünsche als Protestanten, sie sind eher häuslich eingestellt und wählen eher konservative Parteien: „Die Führungsschicht der CDU/CSU ist dementsprechend die einzige Elite in der BRD, in der Katholiken überproportional vertreten sind", so Barz (S. 428). Vgl. *Franz Walter/Frank Bösch 1998:* Das Ende des christdemokratischen Zeitalters? Zur Zukunft eines Erfolgsmodells. In: Tobias Dürr/Rüdiger Soldt (Hrsg.), Die CDU nach Kohl. Frankfurt am Main: Fischer, S. 46–58. Das hohe „C" ist keineswegs bedeutungslos geworden, das sollte man aus der Krise der konservativen Parteien während der 1970er Jahre lernen, als niemand vorauszusehen vermochte, daß konservative Parteien wieder an die Regierungsmacht kommen würden.

146 Für die CDU siehe *Ute Schmidt 1983:* Die Christlich Demokratische Union Deutschlands. In:

konservativen Parteien als „Ordnungs- und Wirtschaftsparteien" profiliert, besitzen daher ein gewisses Naheverhältnis zum landwirtschaftlichen sowie zum mittelständisch, industriell unternehmerischen Bereich bzw. eine „Wahlverwandtschaft" zu den entsprechenden Interessenverbänden und umgekehrt ein eher „gestörtes" Verhältnis zu den Gewerkschaften.

Diese Sachverhalte verweisen nochmal zurück auf unsere Diskussion zur Unterscheidung von Parteien und Interessenverbänden: Konservativen Parteien wird nachgesagt, sie seien „unternehmerfreundlich", und daß sie das tatsächlich sind, läßt sich leicht erklären, wenn man davon ausgeht, daß Unternehmer eine starke Präferenz für die rechte Seite des ideologischen Codes haben. Wenn es die Funktion des Code ist, Komplexität zu reduzieren und damit Kommunikation zu erleichtern, kann die nachgesagte „Freundlichkeit" nicht verwundern. Trotzdem können und dürfen konservative Parteien keine „Interessenvertretung" sein, und zwar aus mehreren Gründen: Wären konservative Parteien nur auf das Wählerpotential von Unternehmern angewiesen – einschließlich der Bauern –, so würden sie sich unweigerlich zu einer „ewigen" Kleinpartei verdammen und könnten ihr tatsächliches „konservatives" Wählerreservoir gar nicht ausschöpfen – Wahlsiege werden nicht zuletzt durch konservativ wählende Arbeiter und Angestellte errungen[147]! Zweitens gibt es „die" Interessen „der" Unternehmer nur in äußerst seltenen Fällen; der Regelfall dürfte eher der Interessen*konflikt* sein – nicht nur zwischen Unternehmern unterschiedlicher Branchen, man denke nur an den Interessengegensatz zwischen Groß- und Kleinhandel; würden sich konservative Parteien auf das Pokerspiel der Interessenvertretung einlassen, so würden sie sich sicherlich in kürzester Zeit in konfligierende, klientelistische Netzwerke auflösen. Drittens sind „Interessen der Unternehmer" bei weitem nicht gleichzusetzen mit den „Interessen der Wirtschaft": Das Wirtschaftssystem beruht auf viel breiteren Grundlagen, z. B. auf der Funktionsfähigkeit von

---

Richard Stöss (Hrsg.), Parteien-Handbuch. – Die Parteien der Bundesrepublik Deutschland 1945–1980. Opladen: Westdeutscher Verlag, Bd. 1, S. 490–660; *Peter Haungs 1990:* Die CDU: Krise einer modernisierten Volkspartei? In: Hans-Georg Wehling (Red.), Parteien in der Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart/Berlin/Köln: Kohlhammer, S. 30–43; *Peter Haungs 1992:* Die CDU: Prototyp einer Volkspartei. In: Alf Mintzel/Heinrich Oberreuter (Hrsg.), Parteien in der Bundesrepublik Deutschland. Opladen: Leske + Budrich, S. 172–216; *Thomas von Winter 1993:* Die Christdemokraten als Analyseobjekt. In: Oskar Niedermayer/Richard Stöss (Hrsg.), Stand und Perspektiven der Parteienforschung in Deutschland. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 57 ff. Die CDU sei auch schon während der Adenauer-Zeit mehr als ein „Kanzlerwahlverein" gewesen, so *Peter Lösche 1998:* Kanzlerwahlverein? Zur Organisationskultur der CDU. In: Tobias Dürr/Rüdiger Soldt (Hrsg.), Die CDU nach Kohl. Frankfurt am Main: Fischer, S. 68–84.

147 „The most dynamic area of Conservative growth was amongst skilled and unskilled workers. The party held the largest share of the skilled working-class vote (40 per cent)." So *Peter Byrd 1987:* Great Britain. Parties in a Changing Party System. In: Alan Ware (Hrsg.), Political Parties. Electoral Change and Structural Response. Oxford/New York: Basil Blackwell, S. 205–224, hier S. 208 für die Conservative Party der Thatcher-Ära.

Märkten; auf diesen Märkten können manche Interessen realisiert werden, viele andere nicht, und an diesem Sachverhalt kann die „Politik" bekanntlich nicht viel ändern. – Damit soll keinesfalls behauptet werden, daß konservative Parteien nicht den Fehler begehen können, sich als Interessenvertretung mißzuverstehen, etwa auf dem Gebiet des Steuerrechts, wo immer wieder „Privilegien" an bestimmte Unternehmensgruppen verteilt werden. Interessenverbände mögen dies als Erfolg verbuchen, für die „Partei" entsteht aber zusätzlicher Erklärungsbedarf in der politischen Öffentlichkeit, der sich in der Parteienkonkurrenz negativ auswirken muß. – Konservative Parteien und Interessenverbände der Wirtschaft sitzen zwar im selben ideologischen Boot, aber es bestehen äußerst delikate Regeln der Arbeitsteilung, die von beiden Seiten respektiert werden müssen, sofern sie sich keinen Schaden zufügen wollen. Diese Zusammenhänge zeigen deutlich, daß Parteien und Verbände demselben Subsystem angehören und daher in einem präziseren Sinn von einem Parteien-/Verbände-Subsystem gesprochen werden müßte.

Allgemeine Charakteristika konservativer Parteien

- *Ideologisch* verstehen sich konservative Parteien westlicher Demokratien als Schutzmacht oder als „Anwalt" für Anliegen der Kirchen/Konfessionen (der Religion) und für Standpunkte einer „christlichen Moral", insbesondere der Sexualmoral; sie sind gegen die „libertäre" Moral individualistischer Lebensstile; viele „Wertkonservative" diagnostizieren einen nicht akzeptablen „moralischen Verfall" in der Gesellschaft (den sie nicht zuletzt auch den politischen Gegnern auf der Linken zurechnen), dem aber durch entsprechende Maßnahmen entgegenzuwirken sei. Konservative Parteien stehen vor der Herausforderung christlicher Fundamentalismen, die auch in den Kirchen eine kaum zu übersehende Größenordnung erreicht haben[148]. – Konservative Parteien haben wohl überall auf gewisse Tendenzen von Auflösungserscheinungen der „gesellschaftlichen Ordnung" mit Forderungen nach einem „starken Staat" reagiert; sie sind die Parteien mit der größeren Kompetenz und Sympathie für die Institutionen des Militärs und der Polizei sowie für Maßnahmen der Sicherheitspolitik im allgemeinen, der Kriminalitätsbekämpfung im besonderen. Dazu gehört auch eine „härtere" Haltung in Fragen des Strafrechts. In der internationalen Politik sind Konservative die „geborenen" Skeptiker von vertraglichen Vereinbarungen; ihr Verständnis von „Sicherheit" verweist sie auf effektive militärische Strategien (einschließlich militärischer

---

148 *Christian J. Jäggi/David J. Krieger 1991:* Fundamentalismus. Ein Phänomen der Gegenwart. Zürich/Wiesbaden: Orell Füssli; *Stephan H. Pfürtner 1991:* Fundamentalismus. Die Flucht ins Radikale. Freiburg/Basel/Wien: Herder; *Wolfgang Beinert 1991 (Hrsg.):* „Katholischer" Fundamentalismus. Häretische Gruppen in der Kirche. Regensburg: Verlag Friedrich Pustet; für die neuere Entwicklung in Österreich *Norbert Stanzel 1999:* Die Geißel Gottes. Bischof Kurt Krenn und die Kirchenkrise. Wien: Molden; *Hubert Feichtlbauer 1999:* Zerbricht die Kirche? Antworten eines Zuversichtlichen. Wien: Verlag Kremayr & Scheriau.

Bündnispolitik). – Die meisten konservativen Parteien haben die Ideen des „Neoliberalismus“ in der Wirtschaftspolitik rezipiert und in ihre Programme eingebaut, wenngleich in vielen Ländern „christliche Werte“ der Parteien extremen Positionen entgegenstehen, d. h. den Sozial- und Wohlfahrtsstaat grundsätzlich nicht in Frage stellen; trotzdem weisen sie die „Allzuständigkeit“ des Staates für soziale Problemlagen zurück, fordern die Verstärkung der individuellen Leistungsfähigkeit und Verantwortung sowie eine entsprechende „Überprüfung“ sozialstaatlicher Programme auf dysfunktionale Folgen. – Die Pflege traditionaler Bräuche und regionaler Traditionen, von historisch gewachsenen „Gemeinschaften“ sind auch heute noch wichtige Elemente konservativen Denkens[149], insofern reagieren konservative Parteien auf das Problem der Unterversorgung moderner Gesellschaften mit verschiedenen Formen von „Gemeinschaft“ bzw. auf die Bedrohung solcher Gemeinschaften, die vor allem in ländlichen Regionen noch existieren.

- In der Dimension der *formalen Organisation* haben die konservativen Parteien die größten Fortschritte erzielt; sie sind nicht mehr – wie noch vor dem Zweiten Weltkrieg – auf die Infrastrukturen der Kirchen angewiesen, d. h., sie sind keine *klerikalen* Parteien mehr[150], wenngleich noch in manchen Fällen „symbiotische Beziehungen“ existieren mögen, wie im Fall der bayrischen CSU. Die Mitgliederbestände sind denjenigen der „bürokratischen Massenparteien“ auf der Linken durchaus vergleichbar. Auf dem Gebiet der inneren Parteigliederungen bestehen jedoch häufig moderne Spezialisierungen neben traditionalen Organisationsformen; so erzeugt z. B. die Bündestruktur der Österreichischen Volkspartei bei gleichzeitiger Betonung der relativen Autonomie der Landesorganisationen „programmierte Unübersichtlichkeit“ und hohen Koordinationsbedarf. Gewisse „Honoratioren-Mentalitäten“ auf der lokalen

149 *Robert Kriechbaumer 1995:* Programme und Programmdiskussionen. In: Robert Kriechbaumer/Franz Schausberger (Hrsg.), Volkspartei – Anspruch und Realität. Zur Geschichte der ÖVP seit 1945. Wien/Köln/Weimar: Böhlau Verlag, S. 103–136, insbes. S. 132 zum Begriff „Heimat“ im „Wiener Programm“ der ÖVP (1995). Siehe jetzt auch *Andreas Khol 1999:* Durchbruch zur Bürgergesellschaft. Ein Manifest. Wien: Molden; und *Wolfgang Schüssel 1999:* Im Namen der Zukunft. Politische Orientierungen für Österreich im 21. Jahrhundert. Wien: Ibera Verlag.

150 *Rudolf Morsey 1992:* Prälaten auf der politischen Bühne. Zur Rolle geistlicher Parlamentarier im 19. und 20. Jahrhundert. In: Winfried Becker/Werner Chrobak (Hrsg.), Staat, Kultur, Politik. Beiträge zur Geschichte Bayerns und des Katholizismus. Kallmünz/Opf.: Verlag Michael Laßleben, S. 313–324. In den Niederlanden hat die „Entkonfessionalisierung“ der konservativen Parteien bis 1975 gedauert, siehe *Norbert Lepszy 1995:* Die Niederlande nach den Wahlen vom Mai 1994. Das Ende der traditionellen „Versäulungsparteien“? In: Winand Gellner/Hans-Joachim Veen (Hrsg.), Umbruch und Wandel in westeuropäischen Parteiensystemen, a. a. O., S. 79–108, hier S. 88 f. zum Zusammenschluß der konfessionellen Parteien 1975 zum „Christlich-Demokratischen Appell“ (CDA).

Ebene sind ebenfalls nicht untypisch für konservative Parteien, die sich ja auf dem Lande immer schon auf die lokale Führungsschicht der „Großbauern" bzw. des Großgrundbesitzes, in den Städten auf das „Bürgertum" gestützt haben.

- *Interessenpolitisch* sind sie vorrangig an *Wirtschaftsinteressen* orientiert, und das hängt weniger mit dem sozialen Substrat der Parteien zusammen als mit der „ideologischen Wahlverwandtschaft" mit den Verbänden der Wirtschaft, insbesondere der Landwirtschaft. Trotzdem haben konservative Parteien einen sozialpolitisch sensiblen „Arbeitnehmerflügel", der sich aus dem traditionellen Selbstverständnis der Parteien der „Sozialbindung des Privateigentums" erklärt, teils aus „christlicher Verantwortung" (z. B. aus der katholischen Soziallehre in der ÖVP) für die Lösung der „sozialen Frage", teils aus „paternalistischen Konzepten" als Alternative zum „Klassenkampf" der linken Seite. Aus diesen Gründen haben konservative Parteien ein eher „gestörtes" Verhältnis zu den Gewerkschaften.
- *Wahlsoziologisch* beruhten konservative Parteien auf den Wählern des „flachen Landes" und der Mittelschichten der Städte, beide mit starken religiösen Bindungen, die jedoch durch den Modernisierungsprozeß quantitativ geschrumpft sind, so daß sie zusehends auf Wähler der Angestellten, Beamten und Arbeiter angewiesen sind und nur mit diesen Wählern Mehrheiten erreichen können. Da die konservativen Parteien den Nationalismus früherer Zeiten abgestreift haben, entsteht auf der rechten Seite des Parteienspektrums die Chance für eine Konkurrenz durch Parteien, die erneut das nationalistische Gemeinschafts-Schema politisieren. Die Wahlchancen konservativer Parteien hängen daher nicht zuletzt davon ab, mit welchem Erfolg sie diese Konkurrenz im rechten ideologischen Spektrum bestehen.

In der 2. Hälfte des 19. Jahrhunderts „wandert" der Liberalismus nach rechts und wird die linke Seite des ideologischen Codes von der Ideologie des *Sozialismus* besetzt. Die Linke kämpft – das haben wir schon gesehen – für Veränderung, mehr soziale Gerechtigkeit, für Solidarität, Emanzipation, Mitbestimmung – „sociale Demokratie". Wie auf der rechten Seite gibt es auch auf der linken die Möglichkeit des Re-entry, d. h., man kann innerhalb der Linken nochmals zwischen links und rechts unterscheiden. Das erlaubt im Prinzip die Placierung von zumindest zwei linken Parteien im Parteiensystem: eine Partei der gemäßigten Linken und eine Partei der radikalen Linken. Die Frage, ob sich nur eine oder doch zwei Parteien erfolgreich auf der Linken behaupten können, hängt von Faktoren ab, welche die ideologischen Strömungen der politischen Öffentlichkeit beeinflussen, z. B. wie der vordemokratische Staat auf Forderungen der linken Ideologie reagierte.

In Österreich konstituierte sich die *Sozialdemokratische Arbeiterpartei* (SDAP) 1889 in Hainfeld auf einem Kongreß von Vertretern zahlreicher „Arbeiterbildungsvereine"[151], die unter der Federführung von Victor Adler die folgenden sechs „Fundamentalartikel" beschlossen:

I. Die sozialdemokratische Arbeiterpartei strebt mit allen Mitteln die Umwandlung des heutigen Klassenstaates in die sozialistisch-(kommunistisch-) organisierte Gesellschaft an.
II. Da der Träger dieser Entwicklung einzig und allein das klassenbewußte und organisierte Proletariat sein kann, so sind die Erweckung des Klassenbewußtseins und die Organisation des Proletariats die nächsten Zielpunkte der sozialdemokratischen Arbeiterpartei.
III. Als Mittel dient die Propaganda in Wort und Schrift und eine einheitliche Organisation der Partei, welche aber die Selbständigkeit der einzelnen zu schonen hat.
IV. Die individuelle Anwendung der Gewalt wird als die Partei schädigend abgelehnt; im übrigen hängt die Taktik von der Haltung der herrschenden Klassen und ihrer Organe ab.
V. Die Organisation sowie die Agitation hat, soweit dies möglich ist, öffentlich zu sein und sind alle Mittel der Öffentlichkeit als Presse, Versammlungen, Vereinswesen, voll und ganz auszunützen.
VI. Die sozialdemokratische Arbeiterpartei rechnet sämtliche bürgerliche Parteien zu einer reaktionären Masse, lehnt jeden Kompromiß mit ihnen ab und wird neue, ökonomische und politische Zugeständnisse (Sozialreformen und politische Rechte) für die Emanzipation der Arbeiterklasse nach Möglichkeit ausnützen.[152]

Die Artikel klingen heute alles andere als „gemäßigt", stellten aber in der damaligen Situation einen Schritt in diese Richtung dar, indem man sich von den linksextremistischen Gewaltaktionen aus dem Untergrund distanzierte, und sich so weit als möglich auf den Boden der Legalität stellte[153]. Auch das war nur teilweise erreichbar, zumal das geltende Vereinsrecht eine

---

151 Nicht ohne Unterstützung von außen, siehe *Helmut Konrad 1983:* Deutsch-Österreich: Gebremste Klassenbildung und importierte Arbeiterbewegung im Vielvölkerstaat. In: Jürgen Kocka (Hrsg.), Europäische Arbeiterbewegungen im 19. Jahrhundert. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, S. 106–128.

152 Zitiert nach *Fritz Kaufmann 1978:* Sozialdemokratie in Österreich. – Idee und Geschichte einer Partei. Von 1889 bis zur Gegenwart. Wien/München: Amalthea Verlag, S. 26, kursiv im Original; siehe auch *Walter Pollak 1979:* Sozialismus in Österreich. – Von der Donaumonarchie bis zur Ära Kreisky. Wien/Düsseldorf: Econ, S. 73 ff. Die Parteiprogramme sind abgedruckt in *Klaus Berchtold 1967:* Österreichische Parteiprogramme 1868–1966. Wien: Verlag für Geschichte und Politik; *Albrecht K. Konecny 1993 (Hrsg.):* Modelle für die Zukunft. – Die österreichische Sozialdemokratie und ihre Programme. Wien: Löcker Verlag; ab dem „Linzer Programm" 1926 auch in *Albert Kadan/Anton Pelinka 1979:* Die Grundsatzprogramme der österreichischen Parteien. Dokumentationen und Analyse. St. Pölten: Verlag Niederösterreichisches Pressehaus.

153 *Albert Fuchs 1996:* Geistige Strömungen in Österreich 1867–1918. Wien: Löcker, S. 87; die von Johann Most herausgegebene Zeitschrift *Freiheit* mit starken anarchistischen Tendenzen bereitete

überregionale Verbindung von politischen Vereinen nicht zuließ, d. h., man bewegte sich in Hainfeld eigentlich im Halbdunkel der Legalität, und das sollte bis zur Einführung des allgemeinen Männerwahlrechts 1907 so bleiben: Die SDAP bestand aus einer losen Verbindung regionaler Vereine ohne effektive Parteizentrale. Trotzdem wird „eine einheitliche Organisation der Partei" schon im Gründungsakt betont, und eben diese Politik der Wahrung der „Einheit der Arbeiterbewegung" gehörte fortan zur Kernstrategie der Partei.

Interessant ist für unseren theoretischen Ansatz der doppelte Hinweis auf die Öffentlichkeitsarbeit als „Mittel" der Partei: Victor Adler gründet noch im selben Jahr (1889) mit seinen privaten finanziellen Ressourcen die *Arbeiter-Zeitung*, deren Redaktion zumindest bis 1896 mit der Parteileitung identisch war[154]. Der Bezug einer Zeitung oder Zeitschrift ersetzte noch lange Zeit die formelle Mitgliedschaft: Wer also die *Arbeiter-Zeitung* abonnierte, galt als Mitglied, oder wer sich das nicht leisten konnte, bezog ein wöchentlich erscheinendes Landesorgan, in Wien und Niederösterreich die *Volkstribüne* (in manchen Landesteilen gab es den *Volksboten* oder die *Gleichheit*), d. h., der Bezug eines Druckwerkes der Partei ersetzte die *Parteimitgliedschaft*, für die es noch keine formelle Regelung gab. – Dieser Zusammenhang ist wichtig für unsere Argumentation: Die *Inklusion von Personen* in die Arbeiterbewegung läuft über die Inklusion in die Parteiöffentlichkeit, die sich unter der Bedingung der Printmedienkultur in der Folge zu einem geschlossenen Informationssystem weiterentwickeln und subkulturelle Formen annehmen konnte. Der Verbalradikalismus, den in der Kaiserzeit vor allem der Altmeister des Marxismus *Karl Kautsky* anschlägt – in der Zwischenkriegszeit der Chefideologe des „Austromarxismus" *Otto Bauer* –, dient im wesentlichen ebenfalls der kollektiven Identitätsstiftung sowie der Wahrung der inneren Einheit und Geschlossenheit der Bewegung. All das bildet zusammen die Grundlage für den Anschluß der Sozialdemokratie an die *gemeinschaftsideologischen Transformationen* der damaligen Zeit, die in der Ersten Republik in der Bildung eines *sozialistischen Lagers* kulminiert und seinen Abschluß findet.

---

nicht nur den deutschen, sondern auch den österreichischen Sozialdemokraten große Sorgen, weil die „Radikalen" Attentate und Raubüberfälle verübten.

154 *Wolfgang Maderthaner 1988:* Die Entwicklung der Organisationsstruktur der deutschen Sozialdemokratie in Österreich 1889 bis 1913. In: Ders. (Hrsg.), Sozialdemokratie und Habsburgerstaat. Wien: Löcker Verlag, S. 25–52, hier insbes. S. 31; siehe auch S. 35: „Erst 1912 war mit dem *Vorwärtsgebäude* ein zentrales ‚Haus der Partei' an der Rechten Wienzeile errichtet worden, das in einem Zentralorgan, Druckerei, Parteivertretung, Fraktion, Gewerkschaftskommission und Bildungsausschuß beherbergte; noch 1913 bestand das Generalsekretariat nur aus vier hauptamtlichen Sekretären (Skaret, Winarsky, Deutsch und Friedrich Adler), einer Sekretärin der Frauenorganisation, einer Hilfsbeamtin, den Sekretären der Unterrichts- und Jugendorganisation sowie einem ‚Diener'." Siehe auch *Wolfgang Maderthaner 1996:* Die Entstehung einer demokratischen Massenpartei: Sozialdemokratische Organisation von 1889–1918. In: Wolfgang Maderthaner/Wolfgang C. Müller (Hrsg.), Die Organisation der Österreichischen Sozialdemokratie 1889–1995. Wien: Löcker, S. 21–92.

Die Entwicklung der sozialdemokratischen Partei Deutschlands verlief bekanntlich ganz ähnlich[155]: 1875 schließen sich der linksliberale Arbeiterverein *Ferdinand Lasalles* und die Sozialdemokratische Arbeiterpartei unter der Führung von *August Bebel* und *Karl Liebknecht* im Vereinigungskongreß in Gotha zusammen zur *Sozialistischen Arbeiterpartei Deutschlands*, die dann 1891 in *Sozialdemokratische Partei Deutschlands* (SPD) umbenannt wird[156]. Wie in Österreich reagiert der Staat repressiv auf die neu formierten Parteien der Arbeiterbewegung, treibt sie in die Ghettoisierung[157] – vor allem während der Zeit der Sozialistengesetze (1878–1890)[158] –, als dann die orthodoxen Parteimarxisten den Kurs der Partei bestimmen. Das Selbstverständnis der Partei als proletarische „Klassenpartei" wird in dieser Repressionszeit[159] festge-

155 *Franz Mehring 1976:* Geschichte der deutschen Sozialdemokratie, Bd. 2: Von Lassalles „Offenem Antwortschreiben" bis zum Erfurter Programm. Berlin: Dietz Verlag; das Buch ist wegen der marxistischen Terminologie nur mehr bedingt „genießbar", enthält aber ungeheuer viel Material, so z. B. zu den unendlichen *inneren* Konflikten der Arbeiterbewegung, die in der Regel *publizistisch* ausgetragen wurden. Siehe auch *Georg Fülberth 1975:* Die Entwicklung der deutschen Sozialdemokratie von ihrer Gründung bis zum Ende des Sozialistengesetzes. In: Ders. et al., Geschichte der deutschen Sozialdemokratie 1863–1975. Köln: Pahl-Rugenstein, S. 11–36.

156 *Eckhard Jesse 1992:* Parteien in Deutschland. Ein Abriß der historischen Entwicklung. In: Alf Mintzel/Heinrich Oberreuter (Hrsg.), Parteien in der Bundesrepublik Deutschland, a. a. O., S. 51 f.; *Gerhard A. Ritter 1985:* Die deutschen Parteien 1830–1914, a. a. O., S. 59 ff.; *Hans Fenske 1994:* Deutsche Parteiengeschichte, a. a. O., S. 143 ff., zur Sozialdemokratischen Partei.

157 *Wolfgang Schieder 1974:* Das Scheitern des bürgerlichen Radikalismus und die sozialistische Parteibildung in Deutschland. In: Hans Mommsen (Hrsg.), Sozialdemokratie zwischen Klassenbewegung und Volkspartei. Frankfurt am Main: Athenäum Fischer, S. 17–34, die junge deutsche Arbeiterbewegung geriet schon im Zuge der Reichsgründung „wider Willen" in eine politische Isolierung, aus der sie bis zum Ende des Kaiserreiches nicht wieder herausgekommen ist, und hier sei, so Schieder, die frühzeitige parteimäßige Formierung der Arbeiterbewegung ebenfalls kausal relevant, zumal die Industrialisierungswelle in Deutschland eigentlich erst bevorstand. Jedenfalls habe die „verfrühte Konstituierung" mit dazu beigetragen, „die deutsche Arbeiterschaft im nationalen Staat vorzeitig zu isolieren" (S. 32).

158 Für diese Zeit siehe auch *Wolfgang J. Mommsen 1993:* Das Ringen um den nationalen Staat, a. a. O., S. 602 ff. Schon in den ersten Wochen der Geltung des „Sozialistengesetzes" wurden wichtige sozialdemokratische Blätter verboten, so der *Vorwärts*, die *Berliner Freie Presse* und das *Hamburg-Altoner Volksblatt*, drei der führenden sozialdemokratischen Zeitungen – ein schwerer Rückschlag für die Organisation der Partei. Bis zum 30. Juni 1879 fielen insgesamt 127 periodisch und 278 nicht periodisch erscheinende Publikationen den Verboten zum Opfer, so Mommsen (S. 610).

159 *Georg Eckert 1974:* Die Konsolidierung der sozialdemokratischen Arbeiterbewegung zwischen Reichsgründung und Sozialistengesetz. In: Hans Mommsen (Hrsg.), Sozialdemokratie, a. a. O., S. 35–51, sowie *Hans-Josef Steinberg 1974:* Die deutsche Sozialdemokratie nach dem Fall des Sozialistengesetzes. Ideologie und Taktik der sozialistischen Massenpartei im Wilhelminischen Reich, in diesem Sammelband, S. 52–61. Obwohl in diesem Zeitraum das „Zeitalter des Pauperismus" zu Ende ging, wurden „moderatere" Positionen des Lassalleanismus ebenso wie Rodbertussche Ein-

schrieben und kann später trotz reformistischer Praxis nicht mehr ohne weiteres aufgegeben werden[160].

> Wahrscheinlich trifft das Urteil zu, daß die marxistische Rhetorik mit ihrer Beschwörung einer glorreichen sozialistischen Zukunft das Selbstbewußtsein der Proletarier stärkte, sie allen Widrigkeiten zum Trotz politisch mobilisierte und ihre Loyalität wachhielt. Insofern besaß die Partei nicht die schlichte Option, kurzerhand auf die politische Religion des Marxschen Chiliasmus zu verzichten, um sich ausschließlich zu einer linken Reformbewegung, zur konstitutionellen Oppositionspartei par excellence zu mausern. Aber der Preis für die Beharrungskraft des Parteimarxismus war hoch. Da die SPD theoriegerecht auf das Industrieproletariat fixiert blieb, vermochte sie keine realistische Agrar- und Bauernpolitik zu entwickeln. Das führte zu einer fatalen Selbstblockade in der ländlichen Gesellschaft, die auch im späten Kaiserreich alles andere als eine politisch zu vernachlässigende Sphäre blieb.[161]

Überzeugt von der Marxschen These von der „zunehmenden Verelendung der Massen" setzten die Parteivorstände der SPD wie auch der SDAP in Österreich auf den „Genossen Trend", mit dessen Hilfe man früher oder später die magischen 51 % bei den Wahlen erreichen werde. Bis es so weit ist, habe die Partei das Klassenbewußtsein der Arbeiter zu schärfen und deren Lebensbedingungen zu verbessern; man könne „sozialistische Inseln" auch in einer kapitalistischen Umwelt schaffen, etwa in Form von Genossenschaften: Die deutschen Konsumge-

---

flüsse zurückgedrängt und setzten sich die führenden Theoretiker des Marxismus durch; wie Karl Kausky nach dem Fall des Sozialistengesetzes schrieb, habe die „Logik der Tatsachen den Leuten den Lassalleanismus ausgetrieben und etwas ‚Marxismus' eingebläut" (S. 52). Nach 1900 legten die „Umsturz- und Zuchthausvorlage", die angestrebten Verschärfungen des Vereinsrechts, die Verweigerung des uneingeschränkten Koalitionsrechts, die Frage der Abschaffung des preußischen Dreiklassenwahlrechts, der Stillstand in der staatlichen Sozialpolitik, die Verteuerung der Grundnahrungsmittel aufgrund der Schutzzollpolitik zugunsten der ostelbischen aristokratischen Großgrundbesitzer etc. jeweils ein Schäuflein zu.

160 Ein entscheidender Unterschied zu England, siehe *John Breuilly 1983:* Liberalismus oder Sozialdemokratie? Ein Vergleich der britischen und deutschen politischen Arbeiterbewegung zwischen 1850 und 1875. In: Jürgen Kocka (Hrsg.), Europäische Arbeiterbewegungen im 19. Jahrhundert. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, S. 129–166, der wahrscheinlich wichtigste Faktor, der die späte Gründung der Labour Party erklärt, lag wohl im Bereich der „ideologischen Optionen", so Breuilly, d. h., die Ideologie des Sozialismus konnte sich in England erst relativ spät gegen den Liberalismus durchsetzen und auch dann in einer nicht-marxistischen Version.

161 *Hans-Ulrich Wehler 1995:* Deutsche Gesellschaftsgeschichte, Bd. 3, a. a. O., S. 1047; die Partei hat vor allem die 3 Millionen Landarbeiter und die 4,5 Millionen Landarbeiterinnen nicht erreicht; die SPD errichtete statt dessen Hochburgen in den protestantischen Arbeitervierteln der Großstädte und in den Industrieregionen.

nossenschaften brachten es bis 1914 auf 1,6 Millionen Mitglieder, die Partei zählte knapp 1,1 Millionen, die Gewerkschaften gar 2,6 Millionen. Trotzdem organisierte die SPD nur jeden zehnten Arbeiter, blieben die organisierten Arbeiter innerhalb der „Arbeiterklasse" eine Minderheit. So gelang es der SPD fast überhaupt nicht, die Arbeiter der katholischen Regionen oder die Landarbeiterinnen und Landarbeiter an sich zu binden, ebensowenig die wachsende Zahl der Subalternbeamten und Angestellten. „Die SPD hätte sich im Grunde von ihrer politischen Monokultur verabschieden müssen."[162]

Mehr noch als die SPD radikalisierte die SDAP im Roten Wien der Ersten Republik die gemeinschaftsideologische Komponente des Sozialismus – bis hin zu einer „geschlossenen Gesellschaft"[163], in welcher die arbeiterfeindliche Natur der kapitalistischen Welt durch einen „antizipatorischen Sozialismus" gebrochen sei[164]. Die Erfolge der sozialdemokratischen Kommunalpolitik waren unbestreitbar, insbesondere auf dem Gebiet des sozialen Wohnungsbaus, der Anhebung hygienischer Standards, der Säuglings- und Kinderpflege, der ärztlichen Betreuung, der Schul- und Bildungspolitik (Schulreform Otto Glöckels) sowie der Kulturpolitik – angefangen vom Arbeiterfußball, den choreographierten Massenaufmärschen und ästhetisch inszenierten Massenfestspielen (z. B. der Arbeiterolympiade 1931), den Volksbibliotheken bis hin zu den Arbeitersymphoniekonzerten. Was über die Gemeindepolitik nicht anzubieten war, organisierte die Partei: Die „Kinderfreunde" schufen neue Infrastrukturen für die Kindererziehung und Kinderbetreuung – nicht zuletzt, um die „heranwachsende Generation

---

162 *Hans-Ulrich Wehler 1995:* Deutsche Gesellschaftsgeschichte, Bd. 3, a. a. O., S. 1050; vgl. *Dieter Groh 1973:* Negative Integration und revolutionärer Attentismus. Berlin u. a.: Propyläen/Ullstein: „Die Selbstisolierung der Sozialdemokratie im Sinn eines Verzichts auf die Ausdehnung der Rekrutierungsbasis über das Proletariat hinaus fand paradoxerweise in dem Moment ihrer Geschichte statt, in welchem die revolutionäre Naherwartung, der noch zu Beginn der 90er Jahre Bebel, Engels, Kautsky und andere anhingen, deutlich nachließ und die Anschauung sich allgemein durchsetzte, daß der Weg zur Macht nur über die Gewinnung einer Mehrheit im Parlament führen könne. Dadurch gewannen der ‚Organisationspatriotismus', für den nicht mehr Machterboberung, sondern Erhaltung und Vergrößerung der Organisationen das höchste politische Ziel darstellten, und der ‚Eklektizismus' in der Sozialdemokratie endgültig die Oberhand" (S. 74). Zum Streit um die richtige „marxistische" Parteilinie siehe auch S. 119 f.

163 *Walter Pollak 1979:* Sozialismus in Österreich, a. a. O., S. 129 ff.: „Keimzelle der sozialistischen Gesellschaft." Die SDAP war nicht ganz frei von der Rhetorik der „Volksgemeinschaft", wie die Programme der Zwischenkriegszeit zeigen, siehe auch *Helmut Konrad 1990:* Demokratieverständnis, parlamentarische Haltung und nationale Frage bei den österreichischen Sozialdemokraten. In: Anna M. Drabek/Richard G. Plaschka/Helmut Rumpler (Hrsg.), Das Parteienwesen Österreichs und Ungarns in der Zwischenkriegszeit. Wien: Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, S. 107–126. Den Aspekt der *Solidargemeinschaft* betont auch für die SPD *Peter Lösche 1993:* Kleine Geschichte der deutschen Parteien. Stuttgart/Berlin/Köln: Kohlhammer, S. 70 f.

164 *Wolfgang Maderthaner 1995:* Die Sozialdemokratie. In: E. Talos et al. (Hrsg.), Handbuch des politischen Systems Österreichs: Erste Republik, a. a. O., S. 177–194, hier insbes. S. 186.

dem Einfluß der Kirche zu entziehen. Zu diesem Zweck gab es zum Beispiel lockende Ausflüge am Fronleichnamstag, um der Sitte entgegenzuwirken, die Mädchen in weißen Kleidchen an den kirchlichen Umzügen teilnehmen zu lassen."[165] Die „Roten Falken" konkurrenzierten die schwarze, autoritäre Pfadfinderorganisation, der Bestattungsverein „Die Flamme" organisierte das Begräbnis usw. Die Formel „Von der Wiege bis zur Bahre" bringt das Ziel einer gegenkulturellen, geschlossenen „sozialistischen Solidargemeinschaft" treffend zum Ausdruck, und je mehr man diesem Ziel näherkam, desto mehr ließ sich Kommunikation mit dem „Klassenfeind" vermeiden. Gleichzeitig boten die Infrastrukturen der Partei ein mächtiges Bollwerk gegen die Abspaltung nach links, die zwar seit 1918 in Gestalt der *Kommunistischen Partei* existierte, aber im Unterschied zu vielen anderen Ländern in Österreich keine wirkliche Bedrohung für die „Einheit der Bewegung" darstellte. Die KPÖ blieb eine quantitativ unbedeutende, linksextremistische Gruppierung.

Die Gründung kommunistischer Parteien links von der Sozialdemokratie läßt sich nicht mehr nur aus Faktoren beschränkter Öffentlichkeiten „nationaler" Printmedienkulturen erklären, sondern verweist bereits auf die entstehende „Weltöffentlichkeit" bzw. genauer auf die Beobachtung des revolutionären „Erfolges" der leninistischen Kaderpartei in Rußland. Zweifellos hätte es auch ohne „Oktoberrevolution" linksradikale Parteien gegeben – die deutsche USDP wäre ein Beispiel für eine Abspaltung nach links –, aber ohne Berücksichtigung der Tatsache, daß die kommunistischen Parteien von Moskau aus gesteuert wurden, bleibt ihre Geschichte wohl völlig unverständlich[166]. Die Führung der KPD brauchte mehrere Jahre, bis sie gelernt hatte, sich der Komintern-Zentrale in Moskau unterzuordnen[167]. Trotzdem oder gerade deswegen muß man davon ausgehen, daß die relativ guten Wahlergebnisse der KPD zu Beginn und am Ende der Weimarer Republik (1920: 20 %; Nov. 1932: 16,9 %; 1933: 12,3 %) nur aus einer radikalisierten politischen Öffentlichkeit zu erklären sind. Dasselbe gilt natürlich auch für den unglaublichen Aufstieg der Partei am Extrem auf der anderen Seite des ideologischen Codes, also der NSDAP: Sie kam 1928 auf nur 2,8 % der Stimmen, 1930 auf 18 %, Juli 1932: 37,4 %, Nov. 1932: 33,1 %, bei den letzten Wahlen 1933 auf 43,9 %; die Anti-Wei-

---

165 *Fritz Kaufmann 1978:* Sozialdemokratie in Österreich, a. a. O., S. 182.

166 *Eric Hobsbawm 1995:* Das Zeitalter der Extreme. München/Wien: Carl Hanser, S. 78 ff.

167 *Hermann Weber 1981:* Die KPD als Sektion der Kommunistischen Internationale – Politische Auswirkungen der Strukturprobleme auf die Linke im politischen System der Weimarer Republik. In: Lothar Albertin/Werner Link (Hrsg.), Politische Parteien auf dem Weg zur parlamentarischen Demokratie in Deutschland. Düsseldorf: Droste, S. 177–194, insbesondere zur „Sozialfaschismus"-Parole, mit welcher die SPD gar zum „Hauptfeind" erklärt wurde – in völliger Verkennung der realen Lage in Deutschland nach 1930; die KPD-Führung mußte aber „gehorchen", vgl. auch *Mario Keßler 1994:* Die kommunistische Linke und die Weimarer Republik. In: APuZ B 32–33/94: 20–30; ihre Anfangsstärke bezog die KPD aus der Spaltung der USPD, „dessen linker Flügel zur KPD überging, die mit nunmehr 350.000 Mitgliedern zur Massenpartei wurde" (S. 22).

mar-Parteien vereinigten 1933 fast zwei Drittel aller Stimmen auf sich (64,2 %), d. h., wir haben es in der Tat mit einem „politischen Extremismus als Massenbewegung" zu tun.

Der Mißerfolg der KPÖ ist – neben den erwähnten kommunalen Einrichtungen im Roten Wien – u. a. auch der marxistischen Rhetorik der Parteiführung der SDAP sowie der hochgeschraubten Selbststilisierung als Avantgarde der Arbeiterkultur zuzuschreiben: Die Partei erkämpfte sich quasi ein Organisationsmonopol für die Ideologie des Sozialismus. Während die SPD in der Weimarer Zeit nie über 30 % kam, bei den letzten Wahlen eher bei 20 % lag, kam die SDAP 1927 auf 42,0 %, 1930 auf 41,1 % der Stimmen, und war damit mandats- und stimmenstärkste Partei. Der Kampf um die Aufrechterhaltung der „Einheit der Bewegung" schien sich zu lohnen; 1934 wurde sie jedoch genauso aufgelöst und verboten[168] wie die kleine Sekte der Kommunisten. – Wir wollen hier zur langen Debatte über die „Fehler" der SDAP-Führung nichts Neues hinzufügen, greifen aber zwei Argumente heraus, die für eine „Theorie politischer Parteien" interessant erscheinen: Erstens, die ideologische Selbstprofilierung der Partei ließ auf der linken Seite wenig Spielraum für eine konkurrierende Partei, zementierte aber die Partei auf ein Wählerreservoir ein, das nicht mehr entwicklungsfähig, jedenfalls nicht mehrheitsfähig war. Die imponierende organisatorische Stärke der Partei täuschte darüber hinweg, daß das Ziel der Erringung der absoluten Mehrheit – um die Demokratie in den „Dienst der Arbeiterklasse" stellen zu können[169] – auf dem Wege der Bildung einer proletarischen Subkultur nicht erreichbar war: „Das Scheitern der österreichischen Sozialdemokratie der Zwischenkriegszeit liegt nicht zuletzt darin begründet, daß sie schlußendlich der von ihr selbst erzeugten Massensuggestion erlag, indem sie ihre sich ständig verringernde gesellschaftliche und politische Macht durch die Stärke und Schönheit des inszenierten Rituals zu kompensieren versuchte und schließlich scheinrevolutionäres Pathos an die Stelle konkreter Aktionen setzte."[170]

Zweitens wird an der Parteileitung – vor allem an Otto Bauer – kritisiert, daß sie kompromißlos Oppositionspolitik betrieb und zuwenig dafür tat, Koalitionsfähigkeit unter Beweis zu stellen, in Koalitionsregierungen wenigstens einen Teil des Staatsapparates zu kontrollieren. Nur so hätte sich die Entmilitarisierung der politischen Lager effektiv durchsetzen lassen, wäre der Einzug der Heimwehrführer in die Regierung und wahrscheinlich der „Staats-

---

168 *Joseph Buttinger 1953:* Das Ende der Massenpartei. Am Beispiel Österreichs. Frankfurt: Verlag Neue Kritik.

169 *Wolfgang Maderthaner 1995:* Die Sozialdemokratie. In: E. Talos et al. (Hrsg.), Handbuch, a. a. O., S. 187, so die Formulierung im „Linzer Programm" der SDAP; siehe auch *Everhard Holtmann 1996:* Die Organisation der Sozialdemokratie in der Ersten Republik, 1918–1934. In: Wolfgang Maderthaner/Wolfgang C. Müller (Hrsg.), Die Organisation der Österreichischen Sozialdemokratie, a. a. O., S. 93–168.

170 *Wolfgang Maderthaner 1995:* Die Sozialdemokratie. In: E. Talos et al. (Hrsg.), Handbuch, a. a. O., S. 187.

streich auf Raten" (1933/34)[171] zu verhindern gewesen. „Koalitionsfähigkeit" ist aber eine Variable, die von der „ideologischen Distanz" bestimmt wird. So hat der Primat der Partei für die Pflege der Eigenkultur nicht nur den Weg zur Mehrheitsfähigkeit bei den Wahlen verstellt, sondern auch den Blick dafür getrübt, wie gefährlich die antidemokratische, radikalisierte Rechte tatsächlich war[172]. Die Folgen der Weltwirtschaftskrise (nach 1929) waren so gewaltig, daß sie ohne Koalition zwischen Sozialdemokraten und Christlichsozialen kaum bewältigt[173], das politische System nicht restabilisiert werden konnte. Da die Kommunikationskanäle zu Politikern der CSP kaum genutzt worden waren, verfiel die Parteileitung der SDAP der fatalen Illusion, man könne aus der Oppositionsposition heraus die Krise dem „Kapitalismus" und den „Bürgerlichen" anlasten, um damit bei den nächsten Wahlen Kapital schlagen zu können. Das Problem war aber, daß es die „nächsten Wahlen" nicht mehr gab. – Kurzum, die Schlußfolgerung systematischer, politiktheoretischer Art ist folgende: Die Tendenzen zur ideologischen Radikalisierung in der politischen Öffentlichkeit müssen nicht automatisch auf die „ideologische Distanz" der Parteien durchschlagen, weil die Parteien ein eigenes, autonomes Subsystem bilden, das sich selbst bis zu einem gewissen – zugegebenermaßen schwer zu bestimmenden – Grad selbst organisieren kann. Die Nutzung der Presse für eine „konzertierte Aktion" der Großparteien in einer Koalitionsregierung wäre als Option jedenfalls offengestanden und hätte die Demokratie mit einiger Wahrscheinlichkeit „retten" können, zumal die Parteien damals noch einen direkten Zugriff auf ihre eigenen Presseorgane besaßen.

In Deutschland hätte eine Koalition der Weimarer „System-Parteien" ab 1932 keine Mehrheit mehr gehabt, was darauf hindeutet, daß in einer Krisensituation das Problem der *Systemlegitimation* zur kritischen Variable werden kann. Demokratie ist ohne eine Mehrheit von Demokraten nicht möglich. Die „Systemakzeptanz" war allerdings schon zu Beginn der Weimarer Republik relativ niedrig – wie auch in Österreich, wo man die „Lebensfähigkeit" dieses

---

171 *Rolf Steininger 1997:* 12. November 1918 bis 13. März 1938: Stationen auf dem Weg zum „Anschluß". In: Rolf Steininger/Michael Gehler (Hrsg.), Österreich im 20. Jahrhundert. Bd. 1. Wien/Köln/Weimar: Böhlau, S. 99–152; Vgl. *F. L. Carsten 1978:* Faschismus in Österreich. – Von Schönerer zu Hitler. München: Wilhelm Fink; *Irmgard Bärnthaler 1971:* Die Vaterländische Front. Geschichte und Organisation. Wien/Frankfurt/Zürich: Europa Verlag; *Bruce F. Pauley 1972:* Hahnenschwanz und Hakenkreuz. Wien/München/Zürich: Europa Verlag.

172 Dies gilt auch für die deutsche Sozialdemokratie, siehe *Hans Mommsen 1974:* Die Sozialdemokratie in der Defensive: Der Immobilismus der SPD und der Aufstieg des Nationalsozialismus. In: Ders. (Hrsg.), Sozialdemokratie, a. a. O., S. 106–133, die Geschichte des Aufstiegs des Nationalsozialismus sei auch die Geschichte seiner Unterschätzung, nicht zuletzt seitens der SPD (S. 109).

173 *Karl Dietrich Bracher 1981:* Zwischen Machtvakuum und „Austrofaschismus". – Zur Krise der österreichischen Parteiendemokratie in den dreißiger Jahren. In: Lothar Albertin/Werner Link (Hrsg.), Politische Parteien auf dem Weg zur parlamentarischen Demokratie in Deutschland, a. a. O., S. 209–222.

von den Siegermächten kreierten Staates „Deutsch-Österreich" bezweifelt und den „Anschluß" an das Deutsche Reich gefordert hatte. Die deutsch-nationale Strömung wurde in Österreich ziemlich erfolgreich von der *Großdeutschen Volkspartei* parteipolitisch organisiert[174], die als „nationale Opposition" den Boden für die Faschisierung aufbereitete und dann auch zur Erreichung des „obersten völkischen Zieles" in einem „Kampfbündnis" mit den Nationalsozialisten den tatsächlichen Anschluß an das Nazi-Deutschland Hitlers betrieb. Die Radikalisierung der Gemeinschaftsideologie des Nationalismus hat die ideologische Dynamik auf der rechten Seite insofern entscheidend beeinflußt, als die ansonsten moderaten Konservativen dem „Kampf gegen den Bolschewismus" höchste Priorität einräumten und dafür bereit waren, die Demokratie zugunsten eines autoritären Ständestaates zu „opfern"; und so kam es, daß schließlich die Linke für die Erhaltung der Demokratie stand, während die Rechte diese bekämpfte, daß also der ideologische Code mit der „Systemfrage" verschmolz[175].

Aus diesen Gründen konnten die Sozialdemokraten nach 1945 fast bruchlos an ihre Parteitraditionen der Vorkriegszeit anschließen[176], wenngleich die „sozialmoralischen Milieus" aufgrund der Turbulenzen des Krieges kaum mehr intakt waren. Die deutsche SPD verlor im Osten (auf dem Boden der späteren DDR) mehrere ihrer Hochburgen, schnitt bei den Wahlen aber auch in anderen Regionen vergleichsweise schlecht ab und blieb bis zum Ende der 1960er Jahre im „30 % Turm" gefangen. Anders als den „Genossen" in Österreich gelang der SPD die „Wiederaufforstung" ihres angestammten Arbeitermilieus nicht besonders gut, weshalb man 1959 im „Godesberger Programm" die Öffnung der Partei zur „Volkspartei" beschloß[177]. Das Programm stand für ein „Abwerfen ideologischen Ballasts an marxistischer Ter-

---

174 *Thomas Dostal 1995:* Die Großdeutsche Volkspartei. In: E. Talos et al. (Hrsg.), Handbuch, a. a. O., S. 195–206.

175 Bis heute wird in diesem Zusammenhang das Konzept einer „streitbaren Demokratie" diskutiert, siehe nur *Uwe Backes/Eckhard Jesse 1996:* Streitbare Demokratie in der Krise? In: Dies. (Hrsg.), Jahrbuch Extremismus & Demokratie. 8. Jg. Baden-Baden: Nomos, S. 13–36. Die Bereitschaft zur Anwendung von Gewalt bzw. zu „Mitteln der Diktatur" im Falle eines Angriffs der „Rechten" wurde schon im sog. „Austromarxismus" des „Linzer Programms" (1926) diskutiert, d. h., es wurde gerade nicht eine „Diktatur des Proletariats" nach marxistisch-leninistischem Vorbild proklamiert, „wie man es heute noch bei Historikern lesen kann!", so *Wolfgang Neugebauer 1993:* Vom Kaiserreich zur Republik. In: Albrecht K. Konecny (Hrsg.), Modelle für die Zukunft, a. a. O., S. 41.

176 So übernahm die SPÖ das „austromarxistische" Parteiprogramm von 1926, vgl. *Robert Kriechbaumer 1990:* Parteiprogramme im Widerstreit der Interessen. Die Programmdiskussion und die Programme von ÖVP und SPÖ 1945–1986. Wien/München: Sonderband des „Österreichischen Jahrbuchs für Politik", S. 110 ff.

177 Diese Entwicklung wurde als Zeichen des Verlusts an ideologischem Profil gedeutet, so von *Otto Kirchheimer 1974:* Der Weg zur Allerweltspartei. In: Kurt Lenk/Franz Neumann (Hrsg.), Theorie und Soziologie der politischen Parteien. Darmstadt und Neuwied: Luchterhand, S. 113–138, und zwar nicht nur für die Parteien auf der linken Seite, sondern als allgemeinen Trend – ganz zu Unrecht!

minologie, die in der Praxis ohnehin kaum einen Niederschlag gefunden hatte"[178], stand für die parteioffizielle Anerkennung der Überlegenheit marktwirtschaftlicher Steuerungsmechanismen sowie für eine gewisse Annäherung zur katholischen Kirche. Die Verabschiedung des Selbstverständnisses der Partei als „Solidargemeinschaft der Arbeiter, die alle Lebensbereiche umfaßte"[179], führte aber zu Flügelkämpfen innerhalb der Partei und zu Spannungen mit den Gewerkschaften – trotzdem: 1972 wurde die SPD stimmenstärkste Partei und stellte den Bundeskanzler.

Die 1970er Jahre sind in mehrfacher Hinsicht ein bemerkenswertes Jahrzehnt: Es ist zunächst einmal ein „sozialdemokratisches Jahrzehnt", in Österreich die „Ära Kreisky"[180], in Deutschland die Ära Willy Brandts und Helmut Schmidts, in Schweden die Ära Olof Palmes usw. – die Zeit ist berühmt für viele Reformen, aber auch für den Versuch einer keynesianischen Wirtschaftspolitik, die sich wegen der wachsenden Staatsverschuldung Anfang der 1980er Jahre aber nicht mehr durchhalten ließ[181]. Es ist zweitens das Jahrzehnt der Protest- und Alternativkultur, zum Teil im Gefolge der 1968er Bewegung, der Entstehung der „sozia-

---

178 *Hermann Schmitt 1992:* Die Sozialdemokratische Partei Deutschlands. In: Alf Mintzel/Heinrich Oberreuter (Hrsg.), Parteien, a. a. O., S. 149.

179 *Peter Lösche 1990:* Organisationspolitischer Traditionalismus? Die SPD: Vom Kampfverband zur Interessenkoalition. In: Hans-Georg Wehling (Red.), Parteien in der Bundesrepublik Deutschland, a. a. O., S. 46.

180 *Anton Pelinka 1988:* Die Ära Kreisky. Zur symbiotischen Adaptionsfähigkeit der Sozialdemokratie. In: Peter Pelinka/Gerhard Steger (Hrsg.), Auf dem Weg zur Staatspartei. Zu Geschichte und Politik der SPÖ seit 1945. Wien: Verlag für Gesellschaftskritik, S. 57–64; *Hans Eder 1995:* Die Politik in der Ära Kreisky. In: Reinhard Sieder/Heinz Steinert/Emmerich Talos (Hrsg.), Österreich 1945–1995. Wien: Verlag für Gesellschaftskritik, S. 186–199, sowie die Beiträge in *Werner Gatty/Gerhard Schmid/Maria Steiner/Doris Wiesinger 1997 (Hrsg.),* Die Ära Kreisky. – Österreich im Wandel 1970–1983. Innsbruck/Wien: Studien-Verl.

181 Immer wieder wird deshalb von einer „Krise" oder gar vom „Ende der Sozialdemokratie" geredet, siehe nur *Wolfgang Merkel 1993:* Ende der Sozialdemokratie? Machtressourcen und Regierungspolitik im westeuropäischen Vergleich. Frankfurt am Main/New York: Campus. – Siehe auch *Erich Weede 1999:* Kapitalismus und Solidarität, Arbeit und Wachstum in westlichen Industriegesellschaften: Einfache Berechnungen und widersprüchliche Resultate. In: ZfP 46: 30–49, zum Problem der „Solidarität" für die Anhänger des „rheinischen Kapitalismus" (der Sozialdemokratie) seit Beginn der 1990er Jahre: „Bis Anfang der neunziger Jahre hing der Zuwachs der Arbeitslosigkeit nicht nennenswert mit der Einkommensverteilung zusammen. Jetzt tut er es. Wer heute auf relativ hohen Löhnen für schlecht bezahlte Arbeiter besteht, wer heute die Besserverdienenden (nach Steuern) relativ schlecht behandelt, wer heute Ungleichheit nicht ertragen will, der sollte mit zunehmender Arbeitslosigkeit rechnen" (S. 45). Zur Kritik an solchen „Theorien vom Ende der Sozialdemokratie" siehe *Thomas Meyer 1998:* Die Transformation der Sozialdemokratie. Eine Partei auf dem Weg ins 21. Jahrhundert. Bonn: Dietz, S. 72 ff., mit Hinweisen zu weiteren Studien, auf die wir hier nur verweisen können, so z. B. auf *Herbert Kitschelt 1994:* The Transforma-

len Bewegungen" – vor allem der Ökologie-, Frauen- und Friedensbewegung, aber auch des Durchbruchs der Pop-Musik, der Open-air-Konzerte, der „Befreiung der Sexualität", der antiautoritären Erziehung usw. Es ist drittens das Jahrzehnt des Aufstiegs des Fernsehens zum Leitmedium, wie wir im letzten Kapitel bereits sahen. Das Fernsehen löste die letzten Reste der facharbeiterlichen *Milieubindung* der SPD ebenso auf wie die noch existierenden ländlich-katholischen Milieus für die konservativen Parteien[182]. Die 1970er Jahre sind viertens das Jahrzehnt der „Bildungsrevolution": In diesem Jahrzehnt wurden wahrscheinlich mehr Universitätsdiplome ausgestellt als im ganzen Jahrhundert zuvor. Im intellektuellen Klima von Lehrern, Sozialarbeitern, Angestellten und Ingenieuren fühlten sich so manche Facharbeiter nicht mehr wohl und blieben der Partei fern, allerdings ohne sich definitiv zu verabschieden. Der Strukturwandel im Beschäftigungssystem trägt dann fünftens dazu bei, daß die sozialdemokratischen Parteien mehrheitlich Angestellte und Beamte organisieren[183], auch wenn man aus nostalgischen Gründen gewisse Traditionen der Arbeiterkultur noch pflegt und in Parteifestreden daran erinnert, daß „Proletarier" früher einmal kein Schimpfwort, sondern eine ehrenvolle Selbstbezeichnung gewesen war[184].

Die meisten sozialdemokratischen Parteien konnten die Ansprüche der linken Alternativbewegungen aus Gründen der Erhaltung der eigenen Traditionsbestände, vor allem wegen der Besitzstandswahrung bei den Gewerkschaften, nicht integrieren und mußten es hinnehmen, daß sich links[185] von ihnen neue Parteien etablierten – die *Grünen*, die bei den Wahlen relativ erfolgreich um die Stimmen der Jungwähler konkurrierten. Seit Beginn der 1980er

---

tion of European Social Democracy. Cambridge; *Donald Sassoon 1996:* One Hundred Years of Socialism. The West European Left in the Twentieth Century. London, und *Donald Sassoon 1997 (Hrsg.):* Looking Left. London.

182 *Ulrich von Alemann 1992:* Parteien und Gesellschaft in der Bundesrepublik. – Rekrutierung, Konkurrenz und Responsivität. In: Alf Mintzel/Heinrich Oberreuter (Hrsg.), Parteien in der Bundesrepublik Deutschland, a. a. O., S. 89–130, hier insbes. S. 101 f., durch das Fernsehen sei die Abkapselung homogener Gruppen und Milieus „kaum mehr möglich" gewesen, trotzdem wird ausführlich auf die 8 „Milieus" von SINUS eingegangen; ähnlich *Thomas Meyer/Klaus-Jürgen Scherer/Christoph Zöpel 1994:* Parteien in der Defensive? Köln: Bund-Verlag, S. 71–82.

183 *Oscar W. Gabriel/Oskar Niedermayer 1997:* Entwicklung und Sozialstruktur der Parteimitgliedschaften. In: Oscar W. Gabriel/Oskar Niedermayer/Richard Stöss (Hrsg.), Parteiendemokratie in Deutschland, a. a. O., S. 277–300.

184 Zur Programmdiskussion der österreichischen Sozialdemokratie siehe *Erich Fröschl 1996 (Hrsg.):* Politik über den Tag hinaus. Ein Lesebuch zu den Programmdiskussionen der österreichischen Sozialdemokratie von 1966–1996. Wien: Löcker; *Josef Cap/Heinz Fischer 1998 (Hrsg.):* Rote Markierungen für das 21. Jahrhundert. Wien: Löcker; und *Caspar Einem 1999:* Ein neuer Staat befreiter Bürger. Politik für eine veränderte Gesellschaft. Wien: Molden.

185 *Hans-Georg Betz 1993:* Krise oder Wandel? Zur Zukunft der Politik in der postindustriellen Moderne. In: APuZ B 11/93: 3–13, hier insbes. S. 7 f. zum Aufstieg „linkslibertärer Parteien"; *Ferdinand Müller-Rommel 1990:* New Political Movements and „New Politics" Parties in Western Eu-

Jahre spielt der Faktor „Lebenszyklus" für die sozialdemokratischen Parteien eine zunehmende Rolle: Es ist „naturgemäß" am ehesten die Jugend, die in die Zukunft blickt und daher – nach unserer Theorie der Ideologien – eher links als rechts eingestellt ist[186]. Die Abwanderung eines Teils der Jugend zu den Grünen bedeutete auf der anderen Seite einen Rechtsruck der sozialdemokratischen Parteien, der sich schon als Folge einer wachsenden Überalterung ihrer Mitglieder ergeben mußte[187]. Mittlerweile gleichen so manche Sektionen der SPÖ in Wien „Pensionistenvereinen" – womit wir keine Wertung verbinden, sondern nur auf die Zukunftsproblematik der Parteiorganisation hinweisen wollen[188].

Die *Krise der Basiseinheiten* der Parteiorganisation betrifft nicht nur die Sozialdemokratie, sondern faktisch alle anderen „Traditionsparteien" auch – so jedenfalls ein Grundtenor der neueren Parteienforschung[189]. Die Tristesse des Parteilebens vor Ort ist nicht nur darauf zurückzuführen, daß sich alte Menschen nicht mehr so gerne bewegen wie junge, der Attraktivitätsverlust der „Volksparteien" hat mehrere Gründe:

- Die Großparteien alten Stils, wie die SPÖ und ÖVP in Österreich, die SPD und die CDU/CSU in Deutschland, besaßen bis in die Mitte der 1980er Jahre hinein quasi ein Monopol auf *Patronagepolitik* bei der Besetzung von Stellen und Ämtern im öffentlichen Dienst. Insbesondere in der Kommunalpolitik agierten die Parteien rücksichtslos im Dienste von Stellenjägern, und wo es für einen Aspiranten auf einen Job

---

rope. In: Russell J. Dalton/Manfred Küchler (Hrsg.), Challenging the Political Order. New York: Oxford Univ. Press, S. 209–231.

186 *Jürgen W. Falter/Uwe W. Gehring 1998:* Alter – ein neues Cleavage? In: Max Kaase/Hans-Dieter Klingemann (Hrsg.), Wahlen und Wähler. Analysen aus Anlaß der Bundestagswahl 1994. Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 463–504.

187 Überalterung der Mitgliederbestände ist auch für die anderen Traditionsparteien Deutschlands ein statistisch erwiesener Tatbestand, siehe *Elmar Wiesendahl 1990:* Der Marsch aus den Institutionen. In: APuZ B 21/90: 3–14; *Thomas Meyer/Klaus-Jürgen Scherer 1994:* Parteien in der Defensive? Plädoyer für die Öffnung der Volkspartei. In: Thomas Meyer/Klaus-Jürgen Scherer/Christoph Zöpel: Parteien in der Defensive? Köln: Bund-Verlag, S. 34.

188 Leider nicht untersucht von *Wolfgang C. Müller 1996:* Die Organisation der SPÖ, 1945–1995. In: Wolfgang Maderthaner/Wolfgang C. Müller (Hrsg.), Die Organisation, a. a. O., S. 195–356, siehe aber S. 320 f.; für die SPD *Franz Walter 1995:* Partei der ewigen 70er: Zur Krise der SPD in der Ära Scharping. In: PVS 36: 706–718: „So treffen sich seit rund 25 Jahren in sozialdemokratischen Parteigliederungen fast immer die gleichen Leute. ... Kleine Kreise und Zirkel bereiten Parteitage schon im Vorfeld sorgfältig vor, basteln fertige Personaltableaus und Resolutionen zusammen, denen die Delegierten dann nur noch zustimmen sollen. Spannung bietet die SPD infolgedessen nicht mehr. Sie ist eine geschlossene Gesellschaft" (S. 715).

189 *Ulrich von Alemann 1992:* Parteien und Gesellschaft in der Bundesrepublik, a. a. O., S. 113 „defizitäre politische Effizienz vieler lokaler Parteiorganisationen" und hier auch ein treffendes Zitat aus einer Schrift von Lehmbruch.

gerade keinen lukrativen „Posten" gab, wurde halt einer geschaffen[190]. Die „Filzokratie" hat zweifellos viel Schaden angerichtet, aber sie fiel nicht zuletzt unter dem Druck der Öffentlichkeit letztlich auf die Parteien selbst zurück – insofern ist das Negativimage der Parteien nicht nur ein Kunstprodukt der Medien. In Österreich konnte die FPÖ seit der Mitte der 1980er Jahre Wahl für Wahl u. a. mit dem Issue „Privilegienwirtschaft" punkten[191]. Die schleichende Transformation der Parteien von Gesinnungsgemeinschaften zu Patronageapparaten[192] mußte natürlich auch auf die Mitgliedschafts*motivation* durchschlagen, von welcher die Parteienforschung berichtet, sie sei immer „instrumenteller" geworden[193].

- Mit den neuen Kommunikationstechnologien wurde die ehrenamtliche Parteiarbeit selbst während der Wahlkämpfe weitgehend überflüssig. Wahrscheinlich wäre der Idealismus früherer Zeiten heute nicht einmal mehr bei den Funktionären zu finden. Der legendäre *Parteikassierer* kommt nicht mehr persönlich zu den Genossen in die Wohnung, um mit ihnen zu reden oder über die Partei zu diskutieren; was die Druckschriften zu berichten haben, kennt man großteils aus den Medien. Trotzdem bleibt das formale Organisationsgerüst ein Essential der Parteien: Eine Handvoll Mitglieder wählt einen Vorsitzenden, die Wahl wird protokolliert, das Ergebnis nach oben weitergeleitet, und dieser „Vorsitzende" erscheint dann auf der nächst höheren Ebene als

---

190 *Erwin K. und Ute Scheuch 1992:* Cliquen, Klüngel und Karrieren. Über den Verfall der politischen Parteien – eine Studie. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt; *Erwin K. Scheuch/Ute Scheuch 1992:* Inner- und zwischenparteiliche Interessenverflechtungen. In: APuZ B 34–35/92: 36–44, für die Verhältnisse der Stadt Köln. Vgl. *Frank Christian Starke 1993:* Krise ohne Ende? Parteiendemokratie vor neuen Herausforderungen. Köln: Bund-Verlag, insbes. S. 88 ff. zur „Parteibuchwirtschaft". Eine vergleichbare Studie etwa für Wien fehlt leider noch, wäre aber eine lohnende Aufgabe.

191 Siehe die Beiträge in *Wolfgang C. Müller/Fritz Plasser/Peter A. Ulram 1995 (Hrsg.):* Wählerverhalten und Parteienwettbewerb. Wien: Signum, insbes. S. 31, S. 167 ff., S. 230 ff., S. 475 f.; „Politikverdrossenheit" ist – sofern man überhaupt von einer solchen sprechen kann – primär ein Phänomen der „Parteienverdrossenheit", in Österreich jedenfalls, denn ansonsten wäre der starke „Antiparteienaffekt" nicht zu erklären.

192 *Wolfgang C. Müller 1988:* Patronage im österreichischen Parteiensystem. Theoretische Überlegungen und empirische Befunde. In: Anton Pelinka/Fritz Plasser (Hrsg.), Das österreichische Parteiensystem. Wien/Köln/Graz: Böhlau, S. 457–488, insbes. S. 468 f. zur „Ämterpatronage".

193 *Peter Lösche 1990:* Organisationspolitischer Traditionalismus? Die SPD: Vom Kampfverband zur Interessenkoalition, a. a. O., S. 58; *Oskar Niedermayer 1997:* Beweggründe des Engagements in politischen Parteien. In: Oscar W. Gabriel/Oskar Niedermayer/Richard Stöss (Hrsg.), Parteiendemokratie in Deutschland, a. a. O., S. 323–337; siehe für die SPÖ *Wolfgang C. Müller 1996:* Die Organisation der SPÖ, a. a. O., S. 278 f.: Mehr als zwei Drittel aller Mitglieder vermuten, daß das Hauptmotiv für die Parteimitgliedschaft „Patronage" sei, für sich selbst geben das natürlich sehr viel weniger zu; 1985 waren es immerhin 56 % der befragten Parteimitglieder, die dieses Motiv für ihre eigene Mitgliedschaft offen nannten; noch aber steht die „Ideologie" an erster Stelle.

Delegierter, und so beginnt eine *Karriere* – wie sonst? – Wir haben oben festgestellt, zu den wesentlichen Funktionen einer Partei für das politische System gehöre die Hervorbringung von qualifiziertem Führungspersonal, und haben angemerkt, das sei keine leichte Aufgabe, Parteien können darin versagen. Die Professionalisierung der Parteikarrieren setzt aber eigentlich keine „Massenbasis" voraus und schon gar nicht eine große Anzahl von „Aktivisten", von denen ein erheblicher Teil wegen Abstimmungsniederlagen ohnehin frustriert werden müßte. Die Veränderungen auf der Mitgliederebene (dramatischer Rückgang der Mitgliederzahlen, Überalterung, Passivität, sozialstrukturelle Heterogenität, instrumentalistische Mitgliedschaftsmotive usw.) mögen Anlaß für Besorgnis sein, existenzgefährdend sind sie nicht, zumal wir mit einiger Wahrscheinlichkeit davon ausgehen können, daß die „Partei mit Massenbasis" ohnehin eine historische Übergangserscheinung des 20. Jahrhunderts dargestellt hat[194].

- Das rastlose Streben der Parteien nach Erhöhung der Mitgliederzahlen ergab so lange einen Sinn, als die Parteien einerseits fast ausschließlich ökonomisch auf Mitgliedsbeiträge und Spenden angewiesen waren, und andererseits „Mitglied" gleichzusetzen war mit: „sicherer Parteiwähler". Beide Bedingungen haben sich in den letzten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts entscheidend verändert: Zum einen haben die Parteien ihre Anerkennung durch das Verfassungsrecht zum Anlaß genommen, große Ausgabenblöcke durch den Staat finanzieren zu lassen, so z. B. die Kosten für die Wahl-

194 Die Alternativen werden derzeit als „Kaderpartei" diskutiert – ein auf Duverger zurückgehender Begriff, der jedoch wegen seiner Konnotationen zu den antidemokratischen, autoritären kommunistischen Parteien wenig glücklich erscheint; siehe *Maurice Duverger 1959:* Die politischen Parteien. Tübingen: Mohr; *Doug Perkins 1996:* Structure and Choice. The Role of Organizations, Patronage and the Media in Party Formation. In: Party Politics 2: 355–375, insbes. S. 358, oder als „Kartellpartei", siehe *Richard S. Katz/Peter Mair 1995:* Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party. In: Party Politics 1: 5–28; für die Entwicklung in Europa wird in diesem Zusammenhang auch von einer „Amerikanisierung" gesprochen, siehe *Thomas Meyer/Klaus-Jürgen Scherer/Christoph Zöpel 1994:* Parteien in der Defensive? Köln: Bund-Verlag, S. 124 f. zum „Modell einer professionalisierten Medienkommunikationspartei", mit dem sich Sympathisanten und Mitglieder der CDU bereits angefreundet hätten, die SPD will jedoch „Mitgliederpartei" bleiben, so die *Projektgruppe SPD 2000 des Parteivorstandes:* „SPD 2000. Ziele und Wege der Parteireform", wo es heißt: „Die SPD ist die größte Partei in Deutschland. Die SPD will Mitglieder- und Massenpartei bleiben und nicht zu einem bloßen Wahlkampfapparat werden, über den die Hauptamtlichen und die Mandatsträgerinnen und Mandatsträger im Hinblick auf Medienwirkungen verfügen" (S. 150); vgl. *Ulrich von Alemann 1995:* Parteien. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt, S. 118 zur „Rahmenpartei" als „Modell der Zukunft?" Siehe auch *Klaus v. Beyme 1997:* Funktionenwandel der Parteien in der Entwicklung von der Massenpartei zur Partei der Berufspolitiker. In: Oscar W. Gabriel/Oskar Niedermayer/Richard Stöss (Hrsg.), Parteiendemokratie in Deutschland, a. a. O., S. 359–383; der Titel des Aufsatzes enthält bereits die zentrale These.

kämpfe und die Aufwendungen für ihre Bildungseinrichtungen (in Österreich die Parteiakademien, in Deutschland die Stiftungen)[195]. Die „Selbstbedienung der Parteien aus der Staatskassa" (v. Arnim) stieß jedoch auf Bedenken und führt immer wieder zu verfassungsrechtlichen Streitfragen, weil der Staat indirekt die Kräfteverhältnisse zwischen den Parteien beeinflusse (die großen erhalten mehr, die kleinen weniger) und das ganze System der Staatsfinanzierung zu einem Faß ohne Boden zu werden drohe. Auf der anderen Seite ist die Staatsfinanzierung ein Substitut für den älteren Typ der Massenpartei und zeigen gerade die amerikanischen Verhältnisse des „money talks"[196], daß die privatwirtschaftliche Parteienfinanzierung über den „Spendenmarkt" ebenso

---

195 *Hans Herbert von Arnim 1993:* Ist die Kritik an den politischen Parteien berechtigt? In: APuZ B 11/93: 14–23, die Staatszahlungen an die Fraktionen haben sich seit 1966 verzweiunddreißigfacht, die Zuwendungen an die Stiftungen versiebenundsiebzigfacht, so Arnim, S. 20; siehe auch *Hans Herbert von Arnim 1993:* Der Staat – Beute der Parteien? In: Siegfried Unseld (Hrsg.), Politik ohne Projekt? Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 11–22; vgl. *Werner Kaltefleiter/Karl-Heinz Naßmacher 1992:* Probleme der Parteienfinanzierung in Deutschland. Möglichkeiten einer Neuordnung. In: ZfP 39: 135–160, einen Teil der staatlichen Parteienfinanzierung könnte man als „Kosten der Demokratie" anerkennen; für einen europäischen Überblick zur Tendenz der Selbstabstützung der Parteien über ihren Zugriff auf die staatliche Gesetzgebung siehe die Beiträge in *Richard S. Katz/Peter Mair 1994 (Hrsg.):* How Parties Organize. Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies. London/Thousand Oaks/New Delhi: Sage, darin *Paul D. Webb 1994:* Party Organizational Change in Britain: The Iron Law of Centralization? S. 108–133; die *Labour Party* war nie eine Partei mit Massenmitgliedschaften gewesen wie die Sozialdemokratien auf dem Kontinent, sie überließ die Organisation der Arbeiter den *Trade Unions*, der weitaus überwiegende Teil der Mitgliedschaften sind „corporate" (siehe Tab. 5.2, S. 113): „Labour's ‚mass membership' was always something of a myth, and the unions have tended to act as the chief organizational backbone in lieu of such a membership." Auch der Versuch der *Conservative Party*, hohe Mitgliedszahlen aufzubauen, war nur ein vorübergehender; *Andrew Heywood 1994:* Britain's dominant-party system. In: Lynton Robins/Hilary Blackmore/Robert Pyper (Hrsg.), Britain's Changing Party System. London/ New York: Leicester Univ. Press, S. 10–25. Vgl. jedoch zu „New Labour" und den Bemühungen um neue Mitglieder *Patrick Seyd 1999:* New Parties/New Politics? A Case Study of the British Labour Party. In: Party Politics 5: 383–405, hier auch zu den restriktiveren Regelungen der Finanzierung der Parteien durch den Staat sowie neuerdings zu den Bemühungen um einer bessere innerparteiliche Demokratie, was im Falle von Labour allerdings damit zu tun hat, daß sich die Parteiführung erst von der traditionellen Umklammerung durch die Trade Unions zu befreien hatte; siehe allgemeiner *Wolfgang C. Müller 1993:* The Relevance of the State for Party System Change. In: Journal of Theoretical Politics 5: 419–454.

196 *David Epstein/Peter Zemsky 1995:* Money Talks: Deterring Quality Challengers in Congressional Elections. In: American Political Science Review 89: 295–308; vgl. für den Senat *Alan I. Abramowitz 1988:* Explaining Senate Election Outcomes. In: American Political Science Review 82: 385–403.

zu demokratiepolitisch bedenklichen Folgen führt[197]. – Schließlich ist heute nicht mehr davon auszugehen, daß die Bürgerinnen und Bürger, die Parteimitglied werden und brav ihre Mitgliedsbeiträge zahlen, mit der Parteimitgliedschaft auch ihre „politische Vernunft" aufgeben, d. h. ab dem Tag ihres Beitritts bis ans Lebensende immer „ihre" Partei wählen. Nur mehr eine kleine Minderheit der Wählerinnen und Wähler gibt bei Befragungen an, ein affektiv „enges" Verhältnis zu einer Partei zu haben. „Denkzettel" oder „Wahlabstinenz aus Frust" sind auch unter den Parteimitgliedern durchaus keine unbekannten Phänomene mehr, und deshalb stellt sich aus der Sicht der Parteien mehr und mehr die Frage, ob sich der Aufwand für die Verwaltung großer Mitgliederbestände überhaupt noch lohnt. Gegenwärtig ist die Frage wahrscheinlich noch zu bejahen – Parteimitglieder sind leichter kommunikativ erreichbar und daher als Wähler mobilisierbar als Nichtmitglieder –, trotzdem dürfen wir ein wichtiges Ergebnis des vorangegangenen Kapitels nicht vergessen, nämlich, daß heute – und noch mehr in Zukunft – Wahlen im wesentlichen über die Massenmedien gewonnen oder verloren werden. Der strategische Vorteil eines hohen „Organisationsgrades" (Verhältnis von organisierten Wählern/Parteimitgliedern zu den Stimmen einer Partei insgesamt) ist zwar noch vorhanden, wird aber in Zukunft immer mehr an Bedeutung verlieren.

Die mitgliederstarken „Volksparteien" erscheinen wie „ratlose Riesen"[198], die nicht wissen, wie sie ihre Modernisierungsdefizite beheben sollen. Zur Zeit ist es wahrscheinlich noch zu früh, seriöse Prognosen über die „Zukunft der Parteien" anzustellen, aber in „Szenarien" wird man denken müssen, wenn man die Dynamik des Subsystems nicht blindlings dem Zufall überlassen will[199]. Ein mögliches Szenario könnte sein, daß der Mitgliederverlust weiter voranschreiten und auch durch noch so gefinkelte Strategien der Mitgliederwerbung nicht kom-

197 Das Hauptproblem sei die wachsende Zahl der „Political Action Committees", so *Amitai Etzioni 1995:* Capital Corruption. – The New Attack on American Democracy. New Brunswick/London: Transaction; *Thomas E. Patterson 1990:* The American Democracy. New York u. a.: McGraw-Hill, S. 331, zum steilen Anstieg der Zahl des PACs seit der Mitte der 1970er Jahre; PACs eröffnen den Unternehmen neue Einflußchancen auf die Politik, sie begünstigen die „Personalisierung" der Politik durch Kandidatenzentrierung und damit tragen sie zur anhaltenden „Schwäche" der amerikanischen Parteien bei; PACs „korrumpieren" die Abgeordneten, weil sie unter Druck gesetzt werden können; PACs sorgen für „reelection of incumbents" und benachteiligen die Newcomers usw., die Liste problematischer Folgen ist lang, vgl. *Petra Beckmann 1989:* „Political Action Committees" in den USA. In: ZParl. 20: 208–217, sowie *Wolfgang Leidhold 1990:* Das amerikanische Parteiensystem zwischen Erosion und Erneuerung. – Von der „Krise der amerikanischen Parteien" zur Service-Partei. In: ZfP 37: 361–374.

198 *Rudolf Wildenmann 1989:* Volksparteien: Ratlose Riesen? Baden-Baden: Nomos.

199 „Parteien können ..." lautet die Standardformulierung von *Peter Mair/Wolfgang C. Müller/Fritz Plasser 1999:* Veränderungen in den Wählermärkten: Herausforderungen für die Parteien und de-

pensierbar sein wird. Damit ginge die Geschichte der Parteien als „Massenparteien" in absehbarer Zeit zu Ende, wobei noch längere Zeit traditionelle und modernisierte Parteistrukturen nebeneinander bestehen werden. Zu den „traditionellen" Strukturen zählen – etwas zynisch formuliert – die Verwaltung der Karteileichen, die Pflege des weitgehend leblosen Organisationsskeletts[200] als Beschäftigungstherapie für „Vereinsmeier" und möglicherweise die Inszenierung von Parteitraditionen zur Wahrung der eigenen Organisationsidentität, z. B. auf Parteitagen. Als „modernisierte" Parteistrukturen könnte man Dienstleistungen verstehen, die von der „Dienstleistungsgesellschaft" der freien Marktwirtschaft nicht angeboten werden, z. B. ein „Bürgerservice" für all jene, die im Umgang mit den staatlichen Bürokratien Schwierigkeiten haben. Daß es dafür einen Bedarf gibt, läßt sich wohl kaum bestreiten. Die Parteilokale vor Ort müßten mit entsprechendem Spezialwissen für den Umgang mit Behörden ausgestattet werden, Hilfestellungen/Beratungen für „Problemfälle" der Wohlfahrtsverwaltungen anbieten, das neue Personal hätte Techniken der „Intervention" in laufende Verwaltungsverfahren zu beherrschen usw.

Zum andern gibt es den ebenfalls kaum zu bezweifelnden Sachverhalt der „Unterversorgung der modernen Gesellschaft mit Gemeinschaft"[201]. Damit ist nicht bloß ein spezielles Freizeitproblem gemeint, sondern eine Gegenstrategie gegen Individualisierung, Vereinzelung und Vereinsamung von Menschen, die sich selbst nicht zu helfen wissen. Die Kirchen z. B. bieten für Gläubige verschiedene Formen von „Gemeinschaften" an; die politischen Parteien taten es früher auch, wie wir bereits sahen[202]. Die rechts- und linksextremistischen Gruppierungen leben wohl hauptsächlich von Gemeinschaftsbildungen, und oft wird es schlicht ein Zufall sein, ob ein Jugendlicher in die eine oder andere Gruppe „einrückt". Viele rüstige Pensionisten wären vielleicht für neue Betätigungsfelder auf diesem Gebiet zu gewinnen. Kurz-

---

ren Antworten. In: Dies. (Hrsg.), Parteien auf komplexen Wählermärkten, a. a. O., S. 11–30; dies erscheint doch als ein ziemlich dürftiges und vages „Resultat".

200 Sofern die Organisationseinheiten wirklich „leben" und aktiv sind, driften sie immer mehr auseinander, die SPD und CDU seien wegen der fortschreitenden Fragmentierung auf dem Weg zur „lose verkoppelten Anarchie", so *Peter Lösche 1993:* Kleine Geschichte der deutschen Parteien, a. a. O., S. 184 f.; *Peter Lösche 1995:* Haben Volksparteien noch eine Chance? Die SPD als „lose verkoppelte Anarchie". In: Winand Gellner/Hans-Joachim Veen (Hrsg.), Umbruch und Wandel in westeuropäischen Parteiensystemen. Frankfurt am Main u. a.: Peter Lang, S. 181–194.

201 „Wieviel Gemeinschaft braucht der Mensch? – so ließe sich die kommunitaristische Schlüsselfrage stellen", formuliert *Heiner Keupp 1997:* Die Suche nach Gemeinschaft zwischen Stammesdenken und kommunitärer Individualität. In: Wilhelm Heitmeyer (Hrsg.), Was hält die Gesellschaft zusammen? Bundesrepublik Deutschland: Auf dem Weg von der Konsens- zur Konfliktgesellschaft. Bd. 2. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 279–312, zit. S. 283.

202 Die Parteien vermitteln keine Gemeinschaftserlebnisse mehr, so *Ulrich von Alemann 1995:* Parteien. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt, S. 88: „Wer Gemeinschaft will, sucht sie woanders, lokale Parteiorganisationen sind da der falsche Ort."

um: Die politischen Parteien „modernisieren“ sich selbst, indem sie sich an die Bedingungen einer modernen „Dienstleistungsgesellschaft“ anpassen und das Hauptziel, Wähler zu gewinnen, als einen Nebeneffekt betrachten, der sich damit einstellen kann, aber ansonsten werden keine Verbindlichkeiten erzeugt. – Dieses Szenario setzt voraus, daß es in den Parteien noch beträchtliche Potentiale an Engagement und Idealismus gibt, was man bezweifeln kann, und dann ist die Realisierung dieses Szenarios doch eher unwahrscheinlich.

Ein alternatives Szenario wäre der mehr oder weniger vollständige Rückzug der Parteien auf *wahlbezogene Organisationen*. In diese Richtung deuten die derzeit schon bestehenden Tendenzen zur Professionalisierung der Karrieremuster, die auf eine „Massenbasis“ nicht mehr angewiesen sind. Die Parteien der Zukunft werden sich auf die Chancen einstellen, welche die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien eröffnen. Wir haben oben Medienexpterten zitiert, die davon ausgehen, daß mit der Digitalisierung der Infrastrukturen in gar nicht ferner Zukunft alle Haushalte über einen Internet-Anschluß verfügen werden, und im Laufe der Zeit die Oline-Kommunikation ebenso selbstverständlich beherrschen wie heute das Fernsehen oder die Video-Technik. Die Parteien könnten „virtuelle Ortsvereine“ anbieten und die heute noch existierenden Orts*lokale* endgültig schließen; ob man allerdings über Online-Kommunikationen verbindliche Formen von *Mitgliedschaft* erzeugen wird können, erscheint mehr als fraglich[203]. Die Parteien der Zukunft werden wahrscheinlich genau das sein, was Wolf-Dieter Narr einmal „Omnibus-Parteien“ genannt hat[204], d. h., Mann oder Frau fährt ein Stück mit und steigt dann wieder aus. Diese veränderte Form von Mitgliedschaft muß nicht unbedingt ein Nachteil sein, „lose Kopplungen“ bieten im Gegenteil unter bestimmten Bedingungen höhere Chancen für situationsbedingte Anpassungen. Die Gefahren einer ausschließlich online-basierten Parteikommunikation lauern woanders, wie das Beispiel der Republikanischen Partei in den USA zeigt: Die Republikaner haben mehrere tausend Ortsvereine bzw. nahestehende Gruppierungen in ein großes Netzwerk zusammengeschlossen und für den Aufbau desselben offenbar auch keine Kosten gescheut[205]; das Problem ist aber, daß die überwiegende

---

203 *Christian Müller 1998:* Parteien im Internet. In: Winand Gellner/Fritz von Korff (Hrsg.), Demokratie und Internet. Baden-Baden: Nomos, S. 157–170.

204 *Wolf-Dieter Narr 1977:* Parteienstaat in der BRD – ein Koloß auf tönernen Füßen, aber mit stählernen Zähnen. In: Ders. (Hrsg.), Auf dem Weg zum Einparteienstaat. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 7–25.

205 *Thomas E. Patterson 1990:* The American Democracy. New York u. a.: McGraw-Hill, S. 289; die Republikaner gaben seit etwa 1978 ein Vielfaches aus für „ihre“ Kandidaten als die Demokraten, im wesentlichen für „communications“, siehe hier die Graphik; *Robert L. Lineberry/George C. Edwards/Martin P. Wattenberg 1991:* Government in America. New York: HarperCollins, S. 250, hier die Graphik zum steilen Anstieg der Zahl im „Republican National Committee Staff, 1972–1988“. Vgl. *Carsten Zelle 1996:* Parteien und Politiker in den USA: Personalisierung trotz „party revival“. In: ZParl. 27: 317–335; *Claus Leggewie 1997:* America first? Der Fall einer konservativen Revolution. Frankfurt am Main: Fischer.

Mehrzahl der Online-Aktivisten Extremmeinungen[206] vertritt oder überhaupt zu den religiösen Fundamentalisten zu zählen ist. Ausgerechnet in den USA, wo die Parteienforschung immer wieder auf die Irrelevanz der politischen Ideologien hingewiesen hat, beginnen die „Ideologen" die politischen Parteien zu beherrschen. Es ist allerdings denkbar, daß das Phänomen der *Dominanz der Extremisten* eine Anfangserscheinung des Online-Kommunikations-Zeitalters darstellt – derzeit (1999) verfügen erst rd. 20 % der Haushalte über einen Internet-Anschluß –, und sich die moderaten Durchschnittsbürger erst einzuklinken beginnen[207].

Abschließend sei noch auf eine weitere Problematik hingewiesen, die ebenfalls mehr Fragen aufwirft als Antworten zuläßt: Mit der Digitalisierung[208] werden die großen „nationalen" Publika des heutigen Fernsehens in eine größere Anzahl kleinerer zerfallen – wahrscheinlich mit ganz unterschiedlichen Informationsangeboten: Bei 150 und mehr Fernsehkanälen kann man nicht mehr davon ausgehen, daß die überwiegende Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger dieselben „Nachrichten" sehen, wie das heute in Österreich um 19 Uhr 30, in Deutschland um 19 Uhr oder 20 Uhr – noch – der Fall ist. Die Informationswelten werden mit Sicherheit auseinandertriften, heterogener werden, ohne daß die *Einheit* eines *nationalen* Publikums irgendwo hergestellt werden könnte. Nun haben wir oben behauptet, es sei eine wesentliche *Funktion der Parteien*, die politische Öffentlichkeit daraufhin zu beobachten, welche gesellschaftlichen Probleme als „regelungsbedürftig" politisiert werden, diese entsprechend ihrer Programmatik zu bewerten und auf die Ebene des parlamentarischen Entscheidungsprozesses zu transferieren. Wenn nun die Prognosen der Medienspezialisten zur Zukunft unserer Medienwelt zutreffen, sehen wir sofort, daß die Parteien in Zukunft nicht unwichtiger oder gar überflüssig, sondern im Gegenteil noch wichtiger werden als sie es heute in *dieser* Hinsicht schon sind. *Politische Parteien sind auf die Beobachtung der politischen Öffentlichkeit spezialisierte Organisationen.* Unter Vielkanalbedingungen und einer weiter in Subpublika vertreuten Öffentlichkeit werden sie unentbehrlicher denn je. Vielleicht werden die Parteizentralen in Zukunft der einzige „Ort" im politischen System sein, wo die wichtigsten Themen der politischen Öffentlichkeit wenigstens selektiv gesichtet, zusammengefaßt und dokumentiert werden. Die politische Öffentlichkeit selbst ist ja auf schnelles Vergessen eingestellt, wie wir bereits sahen. Die Parlamente können nur wenige Issues gleichzeitig bearbeiten. Folglich bleiben nur die Parteien für diese wichtige Funktion, und da könnte es wiederum entscheidend sein, ob und in welcher Weise die Bürgerinnen und Bürger die künftigen Chancen der Online-Kommunikation nutzen. Wieder können wir am Beispiel der USA auf mögliche de-

---

206 Für die Aktivitäten der Neonazis siehe *Burkhard Schröder 1995:* Neonazis und Computernetze. Wie Rechtsradikale neue Kommunikationsformen nutzen. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.

207 Diese Aspekte fehlen im ansonsten aufschlußreichen Beitrag von *Detlev Clemens 1999: Campaigning in Cyberspace:* Internet-Einsatz in amerikanischen Bundestagswahlkämpfen 1996 und 1998. In: ZfP 46: 50–67.

208 *Nicholas Negroponte 1997:* Total Digital. – Die Welt zwischen 0 und 1 oder Die Zukunft der Kommunikation. München: Goldmann/Bertelsmann Verlag.

mokratiepolitisch bedenkliche Tendenzen hinweisen: Zum einen hat die traditionelle Schwäche des amerikanischen Parteiensystems dazu geführt, daß die Medien über ihre Macht des Agendasetting den Entscheidungsträgern ihre Issues auf die Tagesordnung gedrängt haben. Der *Kurzschluß* von mediatisierter Öffentlichkeit und parlamentarischer Gesetzgebung wird häufig als „Anlaßgesetzgebung" bezeichnet, die sich jedoch selten bewährt hat. Die Politik des Weißen Hauses ist ohnehin in hohem Maße „media driven" und abhängig von den gerade einlaufenden Zahlen der „Opinion polls". In den USA fehlte schon bisher weitgehend die „Pufferzone" des Parteiensystems, d. h., die *Funktion des selektiven Transfers von Issues* der politischen Öffentlichkeit zur Entscheidungsebene der Staatsleitung wurde nur mangelhaft erfüllt. Bis sich in Europa Koalitionsregierungen darauf geeinigt haben, ob überhaupt ein Bedarf für eine Gesetzesänderung vorliegt, vergeht viel Zeit – Zeit, die dazu genutzt werden kann, die informationellen Grundlagen für ein Gesetzgebungsprojekt auf der Ebene der Verwaltung besser ausarbeiten zu lassen.

Anlaßgesetzgebung wäre die erste Konsequenz eines „schwachen" Parteiensystems. Die zweite besteht im extensiven Lobbyismus der „Interest Groups" an den Parteien vorbei direkt bei den Entscheidungsträgern – also Vorgänge, die sich in der Regel geradezu den Augen der Öffentlichkeit zu entziehen suchen –, mit unabsehbaren Konsequenzen in Richtung der „Individualisierung des Rechts". Das amerikanische Steuerrecht wäre ein Paradebeispiel dafür; die „Zersplitterung" des amerikanischen Verwaltungssystems haben wir im sechsten Kapitel ebenfalls darauf zurückgeführt. Diese Tendenzen werden sich unter den neuen Bedingungen der Online-Kommunikation eher noch verstärken, und es gibt keine Instanz, die einen solchen Wildwuchs von politischen Einflußnahmen unter Kontrolle zu bringen vermöchte. „Politik" zerfällt in eine Unzahl von Partikularaktivitäten – ohne Rücksicht darauf, welche Irrationalitäten daraus für das Gesamtsystem resultieren könnten[209]. Zerfallen die großen Publika, wären solche Prozesse nicht einmal mehr beobachtbar.

209 Der Vorschlag für eine Politisierung der „Subpolitik" würde die genannten Tendenzen nur verstärken, so aber *Ulrich Beck 1993:* Die Erfindung des Politischen. Zu einer Theorie reflexiver Modernisierung. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

KAPITEL 10

Parlamente – Der demokratisierte Staat

Die Modernisierung des Staatsapparates führt in allen westlichen Industrieländern zur Errichtung von Parlamenten, wie wir im Kapitel sieben bereits festgestellt haben. Dieser auffällige Sachverhalt der *Konvergenz* in der institutionellen Binnendifferenzierung des Staates ist insofern erstaunlich, als er darauf hindeutet, daß es für die Problemkonstellationen auf der Ebene der Staatsleitung letztlich nur eine einzige „optimale" Lösung gab, nämlich Parlamente. Die entscheidenden „Problemkonstellationen" werden in der Literatur zum „Parlamentarismus" nicht immer benannt, deshalb sollen sie hier nochmal kurz angeführt werden.

Es geht *erstens* um das Problem des *Risikos von Fehlentscheidungen*[1], insbesondere des *Machtmißbrauchs*. „Personal Rule" als Organisationsprinzip der Staatsleitung kann katastrophale Folgen haben: Die meisten Entwicklungsländer haben das Problem noch nicht in den Griff bekommen, man denke aber auch an das Versagen der Staatsführungen im Irak oder in Jugoslawien in den 1990er Jahren; auf die entsprechenden Beispiele aus der Geschichte einiger europäischer Länder sind wir bereits eingegangen. Die Geschichte strotzt nur so von blutigen Ereignissen als Folge von Machtmißbräuchen und Kämpfen um die Macht. – Seit John Locke wird das Problem des Risikos des Machtmißbrauchs – durch eine „unverantwortliche" und unrestringierte Staatsführung – angegangen mit der Forderung nach *checks and balances*[2], seit Montesquieu[3] wird es als Prinzip der *Gewaltenteilung* diskutiert, wobei Montesquieu aber primär eine Macht*verteilung* vorschwebte[4]: Der monarchischen Gewalt stünde der Oberbefehl über die Exekutive zu; die Justiz sei keine Staatsgewalt im eigentlichen Sinne, weil sie das geltende Recht nur auf kontrete Fälle anwende – sie könne man der „Noblesse de Robe" (den „Parlements")[5], die „Gesetzgebung" aber habe in den Händen des

---

1 Einer der wenigen Autoren, der dieses Problem sieht, ist *Giovanni Sartori 1997:* Demokratietheorie. Darmstadt: Primus Verlag, insbes. S. 215 f.

2 *Michael Rostock 1974:* Die Lehre von der Gewaltenteilung in der politischen Theorie von John Locke. Meisenheim/Glan: Anton Hein.

3 *Montesquieu 1748/1984:* Vom Geist der Gesetze. Reclam, S. 211 zum Problem des Machtmißbrauchs, Kap. 6 S. 212–226 „Über die Verfassung Englands" als *locus classicus* der Gewaltenteilungslehre.

4 Siehe die Beiträge in *Heinz Rausch 1969 (Hrsg.):* Zur heutigen Problematik der Gewaltenteilung. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft; *Hans Fenske 1975:* Gewaltenteilung. In: Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 2: 923–958.

5 Die französischen „Parlements" sind im wesentlichen Gerichtshöfe geblieben und haben daher in

„Volkes“ zu liegen[6]. Unter „Gesetzgebung“ versteht man im 18. Jh. vor allem Entscheidungen im Bereich des Steuerrechts, weil die Steuer Eingriffe in die Sphäre des Privateigentums der Bürger erlaubt. Der Kampf um das Steuerrecht wird – und bleibt bis weit ins 19. Jahrhundert hinein – zum wichtigsten Hebel, der die Parlamentarisierung der Staatsleitung vorantreibt, zuerst und vor allem in England in der Zeit nach der Glorious Revolution (1688/89)[7]. Auf dem europäischen Kontinent behaupten die Gegner des fürstlichen Absolutismus, zu denen auch Montesquieu gehörte, die Stände hätten seit uralten Zeiten ein „Steuerbewilligungsrecht“ besessen und deshalb sei die Auferlegung von Steuern nur nach entsprechender Beschlußfassung der Stände rechtmäßig. Wie wir bereits sahen[8], entsprach dies zwar nicht der Wahrheit, aber die *Behauptung* wird zu einer historischen Realität, mit der die absolutistischen Regierungen zu rechnen hatten, nicht zuletzt im Hinblick auf ihre Kreditwürdigkeit. – Wegen dieser verquickten Sachlage findet man heute noch die Auffassung, die modernen Parlamente seien aus den Ständeversammlungen früherer Zeiten hervorgegangen[9]. Eine *kontinuierliche* Entwicklung von einer vormodernen „Repräsentation“ zum modernen Parlamentarismus[10] vollzog sich jedoch nur in England.

---

der Vorgeschichte des Parlamentarismus keine Bedeutung, siehe die Beiträge in *Mack P. Holt 1991 (Hrsg.):* Society and Institutions in Early Modern France. Athens/London: The Univ. of Georgia Press.

6 *Immanuel Kant 1797/1968:* Der Rechtslehre zweiter Teil – Das öffentliche Recht, erster Abschnitt: Das Staatsrecht. Werke, Bd. 7. Darmstadt: Wiss. Buchgesellschaft, A 159/B 189 ff.: „Die Gesetzgebung kann nur dem vereinigten Willen des Volkes zukommen.“ Siehe auch A 213/B 242 die These Kants: „Alle wahre Republik aber ist und kann nichts anderes sein, als ein *repräsentatives System* des Volkes, um im Namen desselben, durch alle Staatsbürger vereinigt, vermittelst ihrer Abgeordneten (Deputierten) ihre Rechte zu besorgen.“

7 *Kurt Kluxen 1983:* Geschichte und Problematik des Parlamentarismus. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 84 ff.; *Kaspar von Greyerz 1994:* England im Jahrhundert der Revolutionen 1603–1714. Stuttgart: Verlag Ulmer (UTB), S. 159 ff.

8 Ausführlicher dazu das Kapitel fünf.

9 *Heinz Rausch 1989:* Parlament, Parlamentarismus. In: Staatslexikon, hrsg. v. Görresgesellschaft, Bd. 4, Sp. 196–304: „Die P.e haben sich aus den ständischen Vertretungen des Spätmittelalters entwickelt. Das geschah in einem einheitlichen gesamteuropäischen Prozeß, wenngleich mit zeitlichen Verschiebungen in einzelnen Staaten und mit regionalen Unterschieden in den rechtlichen und politischen Gegebenheiten und Befugnissen“ (Sp. 298); vgl. dagegen *Hans Boldt 1978:* Parlament, parlamentarische Regierung, Parlamentarismus. In: Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 4: 649–676, und *Klaus von Beyme 1970:* Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa. München: Piper, S. 49.

10 Der Begriff „Parlamentarismus“ wird 1851 von Napoleon III. als Schimpfwort geprägt zur Bezeichnung eines Regimes, in welchem die Regierung nach der „Pfeife des Herrn Müller und Schulze tanzen“ muß; Parlamente bzw. Parlamentarismus werden von der konservativen Kritik mit der Vorstellung einer schwätzenden und lärmenden Versammlung bzw. Volksvertretung in

Abgesehen vom Sonderfall England wurden in fast allen anderen Ländern Parlamente im Gefolge von „disruptiven" Ereignissen eingerichtet, so in Amerika nach dem Ende des Unabhängigkeitskrieges (1786/89), in Frankreich zu Beginn der Revolution 1789, als sich der „Dritte Stand" zur „Nationalversammlung" erklärte[11]; in den süddeutschen Ländern im Anschluß an den Zusammenbruch des „Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation" (1806) sowie den Arrondierungen der spätmittelalterlichen Herrschaftsstrukturen zu einheitlichen Territorialstaaten durch Napoleon, in Belgien am Beginn der Eigenstaatlichkeit 1830, in Frankfurt 1848, in Preußen ebenfalls 1848, in Österreich 1867 nach der katastrophalen Niederlage im Krieg gegen Preußen usw. Alle genannten Daten stellen historische „Wendemarken" oder Einschnitte dar, an denen unter anderem auch eine Neuordnung der Organisation der Staatsleitung erfolgte[12]. Nicht zufällig sind dies auch die Daten für die Erlassung von *Verfassungen*[13], denn Verfassungen im Sinne von „Staatsgrundgesetzen" sind – systemtheoretisch gesprochen – „Selbstbeschreibungen der Staatsorganisation", in denen u. a. auch die Existenz und die Kompetenzen der Parlamente festgeschrieben werden. Verfassungen – einschließlich der Grundrechtskataloge[14] – wie auch Parlamente sind im Prinzip auf dasselbe Grundproblem bezogen: auf die Verhinderung von Machtmißbrauch[15]. Die Entwicklung zur Rechtsstaat-

---

Verbindung gebracht: „Plapperment, Brüllament" usw., lauten die pejorativen Ausdrücke, siehe *Hans Boldt 1980:* Parlamentarismustheorie. In: Der Staat 19: 385–412.

11 *Emmanuel Joseph Sieyes 1789/1988:* Was ist der Dritte Stand? Hrsg. von Otto Dann. Essen: Reimar Hobbing.

12 Georg Jellinek hat die Parlamente Deutschlands als geradezu „geschichtslose Institutionen" bezeichnet; es habe in der Geschichte kein zweites Beispiel derartiger unvermittelter Schöpfung einer Organisation gegeben, die den Staat von Grund aus zu ändern bestimmt war, so die Formulierung von *Ernst Fraenkel 1991:* Deutschland und die westlichen Demokratien. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 33. Der englische Parlamentarismus sei ein „Zufallsprodukt der englischen Geschichte" gewesen, deshalb die Schwierigkeit in England, ihr System angemessen zu beschreiben sowie „die Unmöglichkeit, ihre Verfassung einfach auf andere Länder zu übertragen" (S. 24). Trotzdem war und blieb England das Vorbild, das von allen anderen Ländern kopiert werden sollte; noch heute gilt das englische Parlament als die „Mutter aller Parlamente".

13 *Heinz Mohnhaupt/Dieter Grimm 1990:* Verfassung. In: Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 6: 831–900.

14 Die weltweite Tendenz der Durchsetzung und Sicherung der „Grund- und Freiheitsrechte" seit 1945 gehört zu den bemerkenswertesten Entwicklungen der Politikgeschichte der 2. Hälfte des 20. Jh.s.; zur historischen Herkunft siehe *Gerd Kleinheyer 1979:* Grundrechte, Menschen- und Bürgerrechte, Volksrechte. In: Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 2: 1047–1082; *Klaus Stern 1992:* Idee der Menschenrechte und Positivität der Grundrechte. In: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. V: Allgemeine Grundrechtslehren. Heidelberg: C. F. Müller, S. 3–44.

15 So schon *Robert von Mohl 1966:* Politische Schriften, hrsg. von Klaus von Beyme. Opladen: Westdeutscher Verlag: „Dieser übermächtigen Gewalt sollen aber doch die Rechte der Unterthanen

lichkeit steht zwar nicht nur, aber doch in erheblichem Maße ebenfalls im Zeichen der rechtlichen „Einhegung der Staatsgewalt", dient also ebenfalls dem Schutze des Bürgers vor Übergriffen des Staates[16].

Der zweite Aspekt der oben angesprochenen „Problemkonstellation" betraf die Beseitigung von Blockaden der Leistungssteigerung auf der Ebene der „Staatsleitung". Die Festschreibung des „monarchischen Prinzips" nach 1815, die Verhinderung von Verfassungen und Parlamenten in Preußen (bis 1848) und in Österreich (bis 1867) stellten gravierende Modernisierungsdefizite dar, die insbesondere die Habsburgermonarchie um ein halbes Jahrhundert in ihrer Entwicklung zurückwarfen. Parlamente sind im Vergleich zu Regierungen ziemlich große

---

nicht schutzlos preisgegeben sein. Man will sich, gestützt auf üble Erfahrungen, nicht bloss verlassen auf die Einsicht und den guten Willen des Fürsten und seiner Gehülfen, und erachtet also auch die feierliche Festsetzung der Freiheitsrechte der Einzelnen nicht als einen genügenden Schutz. Auch solche Bestimmungen können ja verletzt werden. Die Anwendung des äussersten Mittels aber, nämlich des Widerstandes gegen ungesetzliche Gewalt, wäre eben so unsicher wie staatszerstörend. Daher der Gedanke, zum Schutze der Rechte der Bürger einen Ausschuß aus ihrer Mitte zu bestellen, und diesen mit den erforderlichen Mitteln zu einer geregelten und gesetzlichen Ausführung ihrer Bestimmung zu versehen" (S. 149). „Repräsentation" hat nach Mohl in erster Linie den Sinn, den Bürger vor möglichen Übergriffen des Staates in seine Freiheitsrechte zu *schützen*, indem sie die Regierung und die übrige Exekutive *kontrolliert*. Die Volksvertretung wäre demnach das politisch-institutionelle Korrelat zu den Grund- und Freiheitsrechten der Verfassung. Mohls Theorie entspricht weitgehend dem Modell der „protective democracy" bei *C. B. Macpherson 1977:* The Life and Times of Liberal Democracy. Oxford/New York: Oxford Univ. Press; vgl. auch *Norberto Bobbio 1990:* Liberalism and Democracy. London/New York: Verso: „There are, in short, good reasons to believe that (a) the procedures of democracy are necessary to safeguard those fundamental personal rights on which the liberal state is based; and (b) those rights must be safeguarded if democratic procedures are to operate" (S. 38). Vgl. den Bezug von Verfassungen zum Problem des Machtmißbrauchs in *Niklas Luhmann 1973:* Politische Verfassungen im Kontext des Gesellschaftssystems. In: Der Staat 12: 1–22 (1.Teil), S. 165–182 (2.Teil); vgl. *Ulrich K. Preuß 1994:* Der Begriff der Verfassung und ihre Beziehung zur Politik. In: Ders. (Hrsg.), Zum Begriff der Verfassung. Frankfurt am Main: Fischer, S. 7–33, zur „Begrenzung der Staatsmacht".

16 Wenn man den Inhalt der ersten drei Kapitel nochmals Revue passieren läßt, wird sofort klar, warum die Lösung des Problems des möglichen Machtmißbrauchs im Zuge der Modernisierung des Staatsapparates einen so zentralen Stellenwert eingenommen hat. Siehe zum Prinzip der Rechtsstaatlichkeit *Ernst-Wolfgang Böckenförde 1976:* Entstehung und Wandel des Rechtsstaatsbegriffs. In: Ders., Staat, Gesellschaft, Freiheit. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 65–92; *Eberhard Schmidt-Aßmann 1987:* Der Rechtsstaat. In: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts. Bd. 1: Grundlagen von Staat und Verfassung. Heidelberg: C. F. Müller, S. 987–1043, hier S. 1010 zum Prinzip der Gewaltenteilung; *Karl Döring 1991:* Allgemeine Staatslehre. Heidelberg: C. F. Müller, S. 173–191.

Kollektivorgane, in denen sich die unterschiedlichsten Aspekte des gesellschaftlichen Lebens „repräsentieren" lassen. Im Unterschied zu den Ständen, die nur sich selbst repräsentierten, ist nach der liberalen Repräsentationslehre jeder Abgeordneter ein Repräsentant des *ganzen* Volkes, an keine Weisungen gebunden, nur seinem „Gewissen" verpflichtet, und trotzdem wußten schon die amerikanischen Founding Fathers, daß ein Abgeordneter primär Repräsentant bestimmter, partikularer gesellschaftlicher Interessen oder seines geographischen Herkunftsdistrikts sein werde, den er naturgemäß aus eigener Erfahrung am besten kennt[17].

Ursprünglich verstand man unter „Parlamenten" Repräsentativversammlungen, die – gegen Rousseau – den Willen des Volkes zum Ausdruck[18] bringen sollen, ein jeder Mandatar auf seine Weise, so daß in jeder Debatte eine Vielzahl von Meinungen, Bewertungen, Positionen und Gegenpositionen vorgebracht würden, die dann in die „Deliberation" zu einem Gesetzesbeschluß einfließen könnten. – Wir werden auf die Problematik des Repräsentationsbegriffs[19] für das moderne Parlamentsverständnis noch zurückkommen, festzuhalten ist hier der durchaus richtige Sachverhalt der höheren informationellen Komplexität größerer

---

17 Schon im alten Rom war der Senat die Versammlung der Männer mit der größten politischen Erfahrung – gewissermaßen „geballte politische Erfahrung" –, bedeutete diese politische Institution eine Überlegenheit gegenüber allen anderen politischen Organisationsformen der damaligen Zeit, und war es *diese* Überlegenheit, nicht etwa die Tapferkeit der römischen Soldaten, welche Rom zu einem Weltreich werden ließ; vgl. die Argumentation in *Hannes Wimmer 1996:* Evolution der Politik. – Von der Stammesgesellschaft zur modernen Demokratie. Wien: WUV-Universitätsverlag, insbesondere S. 284 ff. zum Begriff des „vormodernen Staates". Einen Begriff der „freien Stellvertretung", also der „Stellvertretungsrepräsentation", den der Repräsentationsgedanke des modernen Parlamentarismus voraussetzt, kannte das römische Recht nicht, siehe neben den Arbeiten von Hasso Hofmann auch *Georg Jellinek 1960:* Allgemeine Staatslehre. Bad Homburg: Hermann Genter, 3. Aufl., 7. Neudruck (zuerst erschienen 1900), insbes. S. 569.

18 Also gerade nicht der Wille des Volkes *sind* – Rousseaus „volonte generale" läßt sich nicht repräsentieren, siehe die Polemik Rousseaus gegen den englischen Parlamentarismus in *Jean-Jacques Rousseau 1762/1986:* Vom Gesellschaftsvertrag oder Grundsätze des Staatsrechts. Reclam, 15. Kap., S. 103 ff.

19 Zur Geschichte des Begriffs „Repräsentation" siehe grundsätzlich *Hasso Hofmann 1974:* Repräsentation. Berlin: Duncker & Humblot; *Heinz Rausch 1977:* Repräsentation. – Wort, Begriff, Kategorie, Prozeß, Theorie. In: Karl Bosl (Hrsg.), Der moderne Parlamentarismus und seine Grundlagen in der ständischen Repräsentation. Berlin: Duncker & Humblot, S. 69–98; *Adalbert Podlech 1984:* Repräsentation. In: Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 5: 509–547; *Hasso Hofmann 1988:* Der spätmittelalterliche Rechtsbegriff der Repräsentation in Reich und Kirche. In: Der Staat 27: 523–545; *Helmut G. Walther 1990:* Die Gegner Ockhams: Zur Korporationslehre der mittelalterlichen Legisten. In: Gerhard Göhler/Kurt Lenk/Herfried Münkler/Manfred Walther (Hrsg.), Politische Institutionen im gesellschaftlichen Umbruch. – Ideengeschichtliche Beiträge zur Theorie politischer Institutionen. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 113–139; *J. Roland Pennock/John W. Chapman 1968 (Hrsg.):* Representation. New York: Atherton Press.

Kollektivorgane, die über die unterschiedlichsten kommunikativen Anbindungen der Mandatare zu gesellschaftlichen Strukturen in der *Umwelt* des Parlaments leicht zu erklären ist. Ebenso wird es schon sehr früh als ein Vorteil der Repräsentativverfassungen erachtet, daß gesellschaftliche Konflikte in einem öffentlichen Forum artikuliert und auf *friedlichem* Wege, durch Argumente und Gegenargumente, ausgetragen werden[20]. Damit ein Parlament diese Funktion erfüllen könne, müsse es, so schon John Stuart Mill, nach dem allgemeinen und proportionalen Wahlrecht gewählt sein, denn nur so werden benachteiligte Gruppen oder „Minoritäten", z. B. Frauen, repräsentiert, werde das Parlament „the nation's Committee of Grievances and its Congress of Opinions"[21], also zu einem Parlament als „Forum der Nation"[22].

Den Aspekt der Informationsverarbeitungskapazität haben die Parlamente im Laufe des 20. Jh.s ganz gewaltig über das *Ausschußwesen* gesteigert – wir haben deshalb im Kapitel sieben von einer zunehmenden „Professionalisierung der Parlamentsarbeit"[23] gesprochen, der den Dilettantismus früherer „Redeparlamente" abgelöst habe. Nicht zuletzt durch den Ausbau der wissenschaftlichen, parlamentarischen Hilfsdienste[24] verfügen die Parlamentsausschüsse heute

---

20 *Stephen Holmes 1990:* Liberal Constraints on Private Power? Reflections on the Origins and Rational of Access Regulation. In: Judith Lichtenberg (Hrsg.), Democracy and the Mass Media. Cambridge u. a.: Cambridge Univ. Press, S. 21–65; man beachte, daß es hier nicht um den Schutz des Bürgers vor staatlicher Macht, sondern um den Schutz des Bürgers vor *privater Macht* geht: „Private power poses as great a threat to liberty as does public power" (S. 23), so Holmes zu den Motiven der amerikanischen Gründungsväter.

21 *John Stuart Mill 1991:* Considerations on Representative Government. Buffalo/New York: Prometheus Books (zuerst erschienen 1861), insbes. S. 190 ff. zum Frauenwahlrecht.

22 Das Proportionalwahlrecht sei, so auch Arend Lijphart, das angemessenere Wahlrecht in „plural societies", also in Gesellschaften mit scharfen religiösen, ethnischen, regional-kulturellen (sprachlichen) oder ähnlichen Konfliktlinien, reine „Mehrheitsdemokratie" wäre gefährlich, siehe *Arend Lijphart 1984:* Democracies. – Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries. New Haven/London: Yale Univ. Press. Vgl. *Hasso Hofmann/Horst Dreier 1989:* Repräsentation, Mehrheitsprinzip und Minderheitenschutz. In: H.-P. Schneider/W. Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland. Berlin/New York: de Gruyter, S. 165–198.

23 *Suzanne S. Schüttemeyer 1994:* Hierarchy and Efficiency in the Bundestag: The German Answer for Institutionalizing Parliament. In: Gary W. Copeland/Samuel C. Patterson (Hrsg.), Parliaments in the Modern World. Ann Arbor: The Univ. of Michigan Press, S. 29–58, insbes. S. 41 zu den Daten zum Deutschen BT: „All these figures indicate one tendency: the growing professionalization of the members of the Bundestag."

24 Diese gibt es im deutschen Bundestag noch nicht lange, vgl. die Forderung von *Walter Euchner 1976:* Zur Lage des Parlamentarismus. In: Gert Schäfer/Carl Nedelmann (Hrsg.), Der CDU-Staat I. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 105–132, hier insbes. S. 115: „das Parlament braucht einen großzügig ausgebauten wissenschaftlichen Hilfsdienst."

über hochspezialisierten Sachverstand – zumindest für diejenigen gesellschaftlichen Bereiche, für welche Ausschüsse gesetzgeberisch häufig tätig werden. Die Tendenz zum „Berufspolitiker" sowie das weit über dem Durchschnitt der Bevölkerung liegende Bildungsniveau der Parlamente haben das Spezialistentum im Ausschußwesen zweifellos ebenfalls begünstigt und verstärkt. Das schließt nicht aus, daß es auch gegenwärtig noch Dilettantismus, wichtigtuerisches Halbwissen, Ignoranz, Manipulation von Fakten u. dgl. in den Parlamenten gibt, wie wohl in jedem Parlament Abgeordnete zu finden sind, deren Engagement zu wünschen übrig läßt.

Die Verlagerung der Gesetzgebungstätigkeit in die Ausschüsse sowie die dortige Steigerung der Spezialisierung haben den Parlamentarismus in doppelter Hinsicht grundlegend verändert: Zum einen ist das Plenum längst nicht mehr der Ort, wo ein von den Ausschüssen erarbeiteter Gesetzestext nochmal gründlich durchdiskutiert oder debattiert werden soll mit der Absicht, am Entwurf noch dies oder jenes zu ändern. Die Plenardebatten ändern in der Regel nichts mehr, sondern dienen nur noch der Herstellung von Öffentlichkeit. Da aber die Ausschußarbeit fast immer hinter verschlossenen Türen stattfindet, ist die Öffentlichkeitsfunktion gerade des Plenums – aus demokratietheoretischen Gründen – unabdingbar geblieben[25]. – Zum andern haben die Nichtmitglieder eines Ausschusses oft keine Ahnung mehr, warum die Paragraphen eines Gesetzesantrages so und nicht anders formuliert sind; vermutlich kennen sie manchmal nicht einmal den Text, den sie beschließen oder ablehnen sollen. Die große Mehrheit der Parlamentsabgeordneten votiert in weitgehender Unkenntnis der gegenständlichen Materien bzw. votiert im *Vertrauen* auf die Arbeit ihrer „Genossen" in den Ausschüssen, und daran läßt sich auch gar nichts mehr ändern, wenn man die Professionalisierung der Ausschußarbeit nicht mehr zurückdrehen will. Aus *staatstheoretischen* Gründen, d. h. aus Gründen der Leistungsfähigkeit der Staatsleitung, wäre das nicht wünschenswert, so jedenfalls unsere Argumentation im Kapitel sieben.

Die beiden bisher diskutierten „Problemkonstellationen" der Verminderung des Risikos von Fehlentscheidungen bzw. des Machtmißbrauchs einerseits, sowie der Steigerung der Leistungsfähigkeit der staatsleitenden Funktionen der Parlamente andererseits, haben nur indirekt etwas mit „Demokratie" zu tun, denn sie betreffen in erster Linie die Institutionalisierung und Rationalisierung der Steuerungsebene des Staatsapparates. Der demokratische

---

25 Problematisch war daher die „Besonderheit" des italienischen Parlaments, daß die meisten Gesetze (bis zu 80 Prozent) direkt von den Ausschüssen beschlossen wurden, also am Plenum vorbei, siehe *Maurizio Cotta 1994:* The Rise and Fall of the „Centrality" of the Italian Parliament: Transformations of the Executive-Legislative Subsystem after the Second World War. In: Gary W. Copeland/Samuel C. Patterson (Hrsg.), Parliaments in the Modern World. Ann Arbor: The Univ. of Michigan Press, S. 59–84, insbes. S. 63. Siehe dagegen für Österreich *Felix Ehrnhöfer 1997:* Erweiterung der Publizität der Ausschußberatungen des Nationalrates durch die Geschäftsordnungsreform 1996. In: Österreichisches Jahrbuch für Politik 1996: 455–466.

Gehalt des modernen Parlamentarismus tritt erst zutage, wenn man die Bezüge der Parlamente zu den beiden Subsystemen der politischen Öffentlichkeit und des Parteiensystems in der *Umwelt* der Parlamente genauer ins Auge faßt.

10.1 Die Opposition – Dauerappell an die politische Öffentlichkeit

Die Existenz und die Anerkennung legitimer Rechte einer parlamentarischen Opposition werden manchmal mit „Demokratie" schlechthin identifiziert[26] – frei nach dem Schlagwort: „Ohne Opposition keine Freiheit!" In neopatrimonialen Systemen fanden wir typischerweise eine diffuse Gemengelage konfligierender Gruppierungen, die sich um die Aufteilung des „nationalen Kuchens" streiten, und selbst wenn Parlamente existieren, dienen sie in erster Linie als Aushängeschilder für Regierungen des Westens, insbesondere seit die Zahlungen von Entwicklungshilfegeldern von „sichtbaren" Erfolgen auf dem Gebiet der Demokratisierung abhängig gemacht wurden[27]; im Inneren des Landes sind sie ein Teil der personalistischen Klüngelwirtschaft ohne jeden demokratischen Gehalt. In autoritären Systemen kann es ebenfalls Parlamente geben; für diese sind jedoch zwei Konstellationen typisch: Die „Parlamente" sind dem Regierungsapparat weitgehend äußerlich, irgendwie angefügt, das Personal handverlesen und deshalb regierungstreue Gefolgschaft, erfüllen die Parlamente für die Entscheidungen der Regierung lediglich „notarielle" Funktionen: Sie registrieren und bestätigen Beschlüsse der Regierung. Parlamentarische Opposition dagegen wird systematisch verhindert bzw. wird nicht als *legitim* erachtet; jede Opposition gerät sehr schnell in die Position einer *Systemopposition*. Dies war in den im 2. Kapitel diskutierten Fällen autoritärer Systeme weithin der Fall.

Auf der anderen Seite haben wir am Beispiel Preußens nach 1848, des Deutschen Kaiserreiches nach 1871 und der Habsburgermonarchie nach 1867 halb autoritäre, halb demokrati-

---

26 *Heinrich Oberreuter 1975:* Einleitung. In: Ders. (Hrsg.), Parlamentarische Opposition. Hamburg: Hoffmann und Campe, S. 8–24; *Paul Kevenhörster 1989:* Opposition. In: Staatslexikon, hrsg. v. der Görresgesellschaft, Bd. 4: Sp. 169–173. Zum *Recht auf Opposition* als wesentlichem Merkmal von Demokratien siehe auch *Giovanni Sartori 1997:* Demokratietheorie, a. a. O., S. 139; die Anerkennung von Rechten der Opposition habe mit den wachsenden Kosten der Unterdrückung zu tun, so *Robert A. Dahl 1971:* Polyarchy. – Participation and Opposition. New Haven/London: Yale Univ. Press, S. 49; trotzdem fehlt bei Dahl das Recht auf die Bildung einer Opposition im Merkmalskatalog für demokratische Systeme, vgl. S. 3 f.

27 *Richard Joseph 1998:* Africa, 1990–1997: From Apertura to Closure. In: Journal of Democracy 2/97, spricht von „virtual democracy" in den afrikanischen Ländern und meint damit: „What distinguishes this type of regime is the illusory nature of its democratic institutions and practices, and the fact, that they are deliberately contrived to satisfy prevailing international norms of ‚presentability'." (S. 3 f.).

sche Übergangsphänomene kennengelernt, in denen die Parlamente den Regierungen als Opposition gegenüberstanden, d. h., auch die Parlamente verstanden sich selbst weitgehend als Opposition zur Regierung. Typisch für diese Parlamente sind folgende Merkmale:

1. Den Parlamenten fehlen elementare Rechte der Selbstorganisation, so z. B. das Selbstversammlungsrecht; das Einberufungs- und Auflösungsrecht liegt bei der Krone, d. h., die Monarchen konnten „widerspenstige" Parlamente jederzeit auflösen und taten dies auch. Überdies bleibt den Parlamenten die Geschäftsordnungsautonomie noch weitgehend verwehrt[28].
2. Den Parlamenten der „konstitutionellen" Zeit fehlt vor allem das Gesetzesinitiativrecht; sie gelten staatsrechtlich eben noch als sekundäre Beratungsorgane der monarchischen Regierung; auf die Regierungsbildung haben sie ebensowenig Einfluß wie auf die Inhalte der Regierungspolitik. Da die Parlamente für die Regierungspolitik nicht „verantwortlich" waren, konnten sie sich auf den Standpunkt der Kritik zurückziehen, die – oft völlig folgenlos – in Verbalradikalismus ausartete; Oppositionspolitik ging nicht selten in Obstruktionspolitik über, so in Österreich bis 1914, was dazu führte, daß die monarchischen Regierungen über Notverordnungsparagraphen am Parlament vorbei regierten.
3. Ungeachtet der konkreten Ausgestaltung des Wahlrechts rekrutierten sich die konstitutionellen Parlamente zu einem hohen Anteil aus Beamten, die durch ihren Diensteid auf die „Treue zum Monarchen" festgelegt waren und daher im Falle einer Oppo-

28 *Jörg-Detlef Kühne 1989:* Volksvertretungen im monarchischen Konstitutionalismus (1814–1918). In: Hans-Peter Schneider/Wolfgang Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland. Berlin/New York: Walter de Gruyter, S. 49–101, insbes. S. 87: Die Befugnisse der Geschäftsleitungsorgane seien primär durch Defizite gekennzeichnet, die die Einschränkungen der Parlamentsautonomie besonders deutlich werden lassen: „So ist den Kammern über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg ein freies Selbstversammlungsrecht verwehrt"; S. 100 f. zur „Opposition zwischen Parlament und Regierung", wenngleich es als eine Leistung des Spätkonstitutionalismus angesehen werden müsse, „daß die Trennung von Hochverrat und Opposition, d. h. innerparlamentarischer Minderheit letztlich gelingt." Vgl. *Gerlinde Sommer/Raban Graf von Westphalen 1996:* Organisation der Parlamente – historische Grundlagen und aktuelle Ausformungen. In: Raban Graf von Westphalen (Hrsg.), Parlamentslehre. – Das parlamentarische Regierungssystem im technischen Zeitalter. München/Wien: R. Oldenbourg, S. 81–112; *Wolfgang Zeh 1986:* Altersschichten in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages. In: ZParl. 3/86: 396–413. Für Österreich siehe *Mathias Bernath 1982:* Die Habsburgermonarchie. In: H.-D. Loock/H. Schulze (Hrsg.), Parlamentarismus und Demokratie im Europa des 19. Jahrhunderts. München: C. H. Beck, S. 120–134, sowie die Beiträge in *Herbert Schambeck 1986 (Hrsg.):* Österreichs Parlamentarismus. – Werden und System. Berlin: Duncker & Humblot.

sitionspolitik in Schwierigkeiten gerieten[29]. Darüber hinaus begünstigte die *fehlende Parlamentarisierung der Regierung* generell Tendenzen zur Individualisierung innerhalb der Parlamente, zumal Fraktionen nicht anerkannt – jedenfalls nicht erwünscht waren und oft noch keinen festen Zusammenhalt kannten.

In scharfem Gegensatz dazu entsteht eine *parlamentarische Opposition* in England schon im 18. Jahrhundert[30], und zwar im Zusammenhang mit der dort ungewöhnlich früh ausgeprägten Pressefreiheit, d. h. der zunehmenden Kommunikationsverdichtung in der Sphäre der politischen Öffentlichkeit. Ende des 18. Jh.s. bricht die Arkanpraxis des Parlaments unter dem Ansturm des Journalismus endgültig zusammen, der nun über die reguläre Parlamentsberichterstattung die vormals nur interne Parlamentsöffentlichkeit aufbricht und sie mit der großen Publikumsöffentlichkeit zusammenschließt. Zur selben Zeit entgleiten den britischen Monarchen die traditionellen Machtbefugnisse über „ihre" Regierung – die Regierung wird ins Unterhaus des Parlaments integriert. Fortan ist der Bestand der vom Prime Minister geführten Regierung nicht mehr vom Vertrauen des Monarchen, sondern vom Vertrauen der Parlamentsmehrheit abhängig. Genau das bezeichnet man als „parlamentarische Regierungsweise"[31]; 1826 fiel im Unterhaus erstmals der Ausdruck *His Majesty's Opposition*[32]; 1937 wird durch das „Ministers of the Crown Act" das Amt des Oppositionsführers auch rechtlich anerkannt, indem dem „Leader of the Opposition" ein Ministergehalt gewährt wird.

---

29 *Günther Grünthal 1983:* Grundlagen konstitutionellen Regiments in Preußen 1848–1867. Zum Verhältnis von Regierung, Bürokratie und Parlament zwischen Revolution und Reichsgründung. In: Gerhard A. Ritter (Hrsg.), Regierung, Bürokratie und Parlament in Preußen und Deutschland von 1848 bis zur Gegenwart. Düsseldorf: Droste Verlag, S. 41–55 (siehe auch andere Beiträge in diesem Sammelband), d. h., am grundlegenden Sachverhalt hat sich bis 1918 kaum etwas verändert: „Wer eine feindliche Partei unterstützte, verletzte seine Dienstpflicht und wurde disziplinarisch gemaßregelt" (S. 82).

30 *Kurt Kluxen 1956:* Das Problem der politischen Opposition. – Entwicklung und Wesen der englischen Zweiparteienpolitik im 18. Jahrhundert. Freiburg/München: Karl Alber; *Ingeborg Bode 1962:* Ursprung und Begriff der parlamentarischen Opposition. Stuttgart: Fischer; *Wolfgang Jäger 1978:* Opposition. In: Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 4: 469–517; *Kurt Kluxen 1983:* Geschichte und Problematik des Parlamentarismus. Frankfurt am Main: Suhrkamp, insbes. S. 110 ff.

31 *Klaus v. Beyme 1967:* Der Begriff der parlamentarischen Regierung. In: K. Kluxen (Hrsg.), Parlamentarismus. Köln/Berlin: Kiepenheuer & Witsch, S. 188–195; *Hans Boldt 1978:* Parlament, parlamentarische Regierung, Parlamentarismus. In: Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 4: 649–676; *Winfried Steffani 1979:* Parlamentarische und präsidentielle Demokratie. – Strukturelle Aspekte westlicher Demokratie. Opladen: Westdeutscher Verlag, darin u. a. auch S. 239–249 zum Thema „Funktionen und Wirkungsmöglichkeiten von Opposition".

32 *Adolf M. Birke 1982:* England. In: H.-D. Loock/H. Schulze (Hrsg.), Parlamentarismus und Demokratie im Europa des 19. Jahrhunderts, a. a. O., S. 21–32.

Es gehört zu den großen Leistungen des britischen Parlamentarismus, den Begriff einer verfassungskonformen Opposition herangebildet zu haben, „Opposition" nicht mehr als eine *Tätigkeit* im freien gesellschaftlichen Raum oder als kritische Publizistik verstanden zu haben, sondern als eine dem Parlamentarismus inhärente Staatsfunktion. – Was aber ist die Opposition und welche Funktionen erfüllt sie? – Im britischen Parlament bildete die Gesamtheit der dem Regierungslager gegenübersitzenden *(opposite)* Abgeordneten die Opposition[33]. Die Unterscheidung von „Regierung und Opposition" verläuft heute noch im wahrsten Sinn des Wortes mitten durchs Parlament. Heute gilt das nun auch für all jene Länder, die nach britischem Vorbild die parlamentarische Regierungsweise übernommen haben: Abgesehen vom Sonderfall einer Minderheitsregierung bilden alle Abgeordneten, die die Regierung stützen, die Regierungsmehrheit *im* Parlament, welcher die Gesamtheit aller Abgeordneten der die Regierungsmehrheit „bekämpfenden" oder zumindest „nicht stützenden" Minderheit als Opposition gegenüberstehen[34]. „Die parlamentarische Opposition ist der institutionalisierte Widerpart der Regierungsmehrheit."[35] Gewöhnlich wird die Oppositionsrolle nicht angestrebt, sondern „bleibt übrig" (Steffani), und in Mehrparteiensystemen gibt es zwar Koalitionen auf der Seite der Regierungsmehrheit, nicht aber auf der Seite der Opposition.

Die *Funktionen* der Opposition werden meist durch die Trias „Kritik, Kontrolle, Alternativen" angegeben[36]: Kritik an der Regierungspolitik wird durch die Institutionalisierung der Opposition zum Dauerzustand, der jedoch je nach „politischer Kultur" unterschiedlich bewertet wird. Da die Oppositionsgeschichte Deutschlands überwiegend eine Geschichte der „Oppositionsdiffamierung" gewesen sei, gebe es auch heute noch Reste einer konfliktfeindlichen politischen Kultur, die oppositionelles Verhalten eher negativ sanktioniere, so Euch-

33 *Allen Potter 1996:* Great Britain: Opposition with a Capital ‚O'. In: R. A. Dahl (Hrsg.), Political Oppositions in Western Democracies. New Haven/London: Yale Univ. Press, S. 3–33; *David Denver 1987:* Great Britain: From Opposition with a Capital ‚O' to Fragmented Opposition. In: E. Kolinsky (Hrsg.), Opposition in Western Europe. London/Sydney: Croom Helm, S. 78–115; *Herbert Döring 1993:* Das klassische Modell in Großbritannien. Ein Sonderfall. In: W. Euchner (Hrsg.), Politische Opposition, a. a. O., S. 21–38; *Lars Kastnig 1991:* Vereinigtes Königreich. In: W. Steffani (Hrsg.), Regierungsmehrheit und Opposition in den Staaten der EG, a. a. O., S. 375–414.

34 *Hans-Peter Schneider 1998:* Keine Demokratie ohne Opposition. In: Michael Bruckmiller/Joachim Perels (Hrsg.), Opposition als Triebkraft der Demokratie. – Bilanz und Perspektiven der Zweiten Republik. FS für Jürgen Seifert zum 70. Geburtstag. Hannover: Offizin, S. 245–257, hier insbes. S. 255 f. zum Rechtsbegriff der Opposition; eine Parlamentsminderheit könne sich verhalten, wie sie will, sie bleibe Opposition, solange sie in keiner Weise die Regierung „mitträgt": „nicht stützend" sei also das entscheidende Merkmal.

35 *Winfried Steffani 1991:* Regierungsmehrheit und Opposition. In: Ders. (Hrsg.), Regierungsmehrheit und Opposition in den Staaten der EG. Opladen: Leske + Budrich, S. 11–36, zit. S. 23.

36 *Walter Euchner 1993:* Einleitung: Opposition als Gegenstand politikwissenschaftlicher Forschung. In: Ders. (Hrsg.), Politische Opposition, a. a. O., S. 13.

ner[37]. Dies wird indirekt dadurch bestätigt, daß in der Geschichte der Bundesrepublik erstmals 1998 durch eine Wahl die Opposition an die Regierung kam. Opposition scheint eine demokratiepolitisch unerläßliche, aber undankbare Aufgabe zu sein.

In Österreich herrschte zur Zeit der Großen Koalition (bis 1966) ein „Kartell der Großparteien", das eine wirksame Opposition ausgeschaltet habe – bestenfalls gab es als Kritik an der anderen Reichshälfte zu bestimmten Anlässen „Bereichsopposition", so Welan, die tatsächliche Opposition besaß jedoch wegen der aus der konstitutionellen Zeit stammenden Parlamentsrechte kaum Wirkungsmöglichkeiten, und deshalb sei die parlamentarische Kontrollfunktion de facto „außer Betrieb" gewesen[38]. – In dieser Zeit etablierte sich die berühmtberüchtigte großkoalitionäre und sozialpartnerschaftliche „Filzokratie" – sehr zum Ärger der unabhängigen Presse und der politischen Öffentlichkeit. Wahrscheinlich hat Anton Pelinka recht, wenn er feststellt, eine parlamentarische Oppositionskultur, die diesen Namen verdient, entstand in Österreich erst seit dem Aufstieg der FPÖ und dem Einzug neuer Parteien ins Parlament, was seinerseits natürlich nur möglich war durch einen entsprechenden Machtverlust der ehemaligen Großparteien[39]. Die Ära der Verwaltung Österreichs durch die beiden

---

37 *Walter Euchner 1993:* Einleitung: Opposition als Gegenstand politikwissenschaftlicher Forschung. In: Ders. (Hrsg.), Politische Opposition in Deutschland und im internationalen Vergleich. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, S. 7–20; vgl. im selben Band den Beitrag von *Heinrich Oberreuter 1993:* Parlamentarische Opposition in der Bundesrepublik Deutschland, S. 60–75. Otto Kirchheimer hatte bereits das Verschwinden der Opposition in Deutschland befürchtet, siehe *Otto Kirchheimer 1966:* Germany: The Vanishing Opposition. In: R. A. Dahl (Hrsg.), Political Oppositions in Western Democracies, a. a. O., S. 237–259, und *Otto Kirchheimer 1975:* Vom Wandel der politischen Opposition. In: H.-G. Schumann (Hrsg.), Die Rolle der politischen Opposition in der Bundesrepublik Deutschland. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, S. 114–147. Vgl. *Camilla Werner 1993:* Das Dilemma parlamentarischer Opposition. In: D. Herzog/H. Rebenstorf/B. Weßels (Hrsg.), Parlament und Gesellschaft. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 184–217.

38 *Frederick C. Engelmann 1966:* Austria: The Pooling of Opposition. In: R. A. Dahl (Hrsg.), Political Oppositions in Western Democracies, a. a. O., S. 260–283; *Manfried Welan 1975:* Vom Proporz zum Konkurrenzmodell: Wandlungen der Opposition in Österreich. In: Heinrich Oberreuter (Hrsg.), Parlamentarische Opposition, a. a. O., S. 151–176; *Rainer Nick/Anton Pelinka 1984:* Parlamentarismus in Österreich. Wien/München: Jugend und Volk, S. 66 zum „Oppositionsdefizit" im österreichischen Parlamentarismus. Zu den parlamentarischen Kontrollrechten vgl. nun *Herbert Schambeck 1997:* Regierung und Kontrolle in Österreich. Berlin: Duncker & Humblot.

39 *Anton Pelinka 1992:* Österreich: Was bleibt von seinen Besonderheiten? In: APuZ B 47–48/92: 12–19; *Anton Pelinka 1993:* Zur Entwicklung einer Oppositionskultur in Österreich. Bedingungen politischen Erfolges in den achtziger Jahren. In: W. R. Langenbucher (Hrsg.), Politische Kommunikation. Wien: Braumüller, 2. Aufl., S. 157–163; *Anton Pelinka 1995:* Eine „Verwestlichung" Österreichs? Zum Wandel des politischen Systems durch den EU-Beitritt. In: ZParl.-Sonderband 1/95: 278–288.

„Reichshälften": SPÖ, Gewerkschaften und Arbeiterkammern auf der einen, ÖVP, Handels- und Landwirtschaftskammern sowie Industriellenvereinigung auf der anderen Seite, geht nun langsam zu Ende; an den Hypotheken, die Österreich als „Modellfall"[40] einer Konkordanzdemokratie hinterlassen hat, wird jedoch noch gearbeitet.

Die Opposition soll sich nicht nur in der Kritik gefallen, sondern auch Alternativen zur Regierungspolitik formulieren. Trotz laufender Entscheidungen durch die Regierung bzw. die sie tragende Regierungsmehrheit im Parlament verschwinden die Alternativen nicht in der Versenkung, sondern führen gewissermaßen in Gestalt der Opposition ein Eigenleben, Opposition heißt eben „Alternativenreflexion", so Luhmann[41]. Durch ihre bloße Existenz erinnert die Opposition stets daran, daß die Tage der Regierung gezählt sein und daß es eine „potentiell bessere oder attraktivere Staatsleitung geben könnte"[42]. Wo Herrschaft zeitlich begrenzt ist, andererseits aber das parlamentarische System ein Höchstmaß an Regierungsstabilität wünscht, könne dieser latente Zielkonflikt nur dadurch zum Ausgleich gebracht werden, daß für die praktische Möglichkeit eines Machtwechsels institutionell Vorsorge getroffen wird, so Schneider, und entsprechend dem britischen Oppositionsverständnis sei nun auch bei uns die Opposition nichts anderes als die „Regierung im Wartestand"[43].

Die Möglichkeit des Machtwechsels, die prinzipielle Machtwechselchance vor allem nach Wahlen, zählt zu den wichtigsten Grundbedingungen einer Demokratie – sie ist gleichsam das „innere Bewegungsprinzip" des demokratischen Parlamentarismus (Alternanzdemokratie), und genau hierin liegt der demokratiepolitische Kerngehalt der Opposition: Sie hat die jederzeit abrufbare sachliche und personelle Alternative zur Regierung und zur Regierungsmehrheit zu sein[44]. Dies setzt natürlich voraus, daß es zunächst einmal klare Regierungsmehrheiten gibt, die für eine innere Kohärenz und Konsistenz des Regierungsprogramms

---

40 *Anton Pelinka 1981:* Modellfall Österreich? Möglichkeiten und Grenzen der Sozialpartnerschaft. Wien: Braumüller.

41 *Niklas Luhmann 1989:* Theorie der politischen Opposition. In: Zeitschrift für Politik 36: 13–26.

42 *Hans-Peter Schneider 1989:* Verfassungsrechtliche Bedeutung und politische Praxis der parlamentarischen Opposition. In: Hans-Peter Schneider/Wolfgang Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, a. a. O., S. 1055–1086, zit. S. 1064.

43 Ein Machtwechsel, der die Opposition an die Regierung bringt, birgt auch ein gewisses Risiko, weil die „Regierungsfähigkeit" der Opposition keinesfalls gegeben sein muß; siehe nur zur „katastrophalen" Regierungsbilanz unter Silvio Berlusconi 1994 *Hans-Jörg Keller 1995:* Der schwierige Weg zur 2. Republik. Das politische System Italiens im Umbruch. In: Winand Gellner/Hans-Joachim Veen (Hrsg.), Umbruch und Wandel in westeuropäischen Parteiensystemen. Frankfurt am Main u. a.: Peter Lang, S. 49–78, insbesondere S. 73 f.

44 *Hans-Peter Schneider 1989:* Verfassungsrechtliche Bedeutung, a. a. O., S. 41: „Dabei leistet sich die parlamentarische Demokratie mit der Existenz einer handlungsfähigen Opposition sogar den ‚Luxus' einer kompletten Regierung im Wartestand. Der Grund für diese extensive Vorsorge ist ein dreifacher: Erstens kann ein solches System alternativer Staatsleitung besonders rasch und flexi-

sorgt, wo es also keine Fraktionen der Koalition gibt, die zugleich die Kritik- und Alternativfunktionen erfüllen wollen, wie das die „politische Kultur" Frankreichs nahezulegen schien[45].

Das Fehlen klarer Regierungsmehrheiten ist in parlamentarischen Regierungssystemen normalerweise eher die Ausnahme[46], in präsidentiellen Systemen wie in den USA jedoch die Regel. Es sei, schreibt Peter Lösche, geradezu ein *Strukturmerkmal des präsidentiellen Regierungssystems* der USA, daß es eine klare Unterscheidung zwischen Regierung und Opposition nicht gibt[47]: Weder kann der Kongreß durch einen Mißtrauensantrag den Präsidenten abwählen noch der Präsident den Kongreß auflösen. Deshalb wäre es besser, so Lösche, im Fall der USA nicht von einer „Opposition", sondern von „oppositionellem Verhalten" zu sprechen, dessen Adressat der Präsident bzw. das Amt des Präsidenten sei. Trotzdem kommt es auch hier sehr viel darauf an – so würden wir einwenden –, wie die „Congressional Majority" bzw. die „Presidential Majority"

---

bel auf Vertrauens- und Legitimationsverluste eines Machtapparates reagieren, ohne daß es sofort zur Staatskrise kommt. Zum zweiten verbürgt jene ‚Verdoppelung' von Herrschaftsfunktionen ein Höchstmaß an öffentlicher Kontrolle und damit zugleich an sachlicher Richtigkeit der Regierungsarbeit. Und drittens endlich führt die Konkurrenz zweier annähernd gleich starker Machtblöcke zu einer Optimierung auch der Sachentscheidung selbst, weil das Fehlverhalten der einen Seite sofort der anderen Seite zugute kommen würde und sich deshalb die Regierung – permanent bedroht vom Damoklesschwert des Machtverlusts – politische Irrtümer um so weniger leisten kann, je wirksamer sich die Opposition als glaubwürdige Alternative in Szene zu setzen vermag" (1071 f.).

45 *Alfred Grosser 1966:* France: Nothing but Opposition. In: R. A. Dahl (Hrsg.), Political Oppositions in Western Democracies, a. a. O., S. 284–302; *Roy Macridis 1975:* Wandel des Regierungssystems – Wandel der Opposition? Oppositionsformen in Frankreich: Eine Interpretation. In: Heinrich Oberreuter (Hrsg.), Parlamentarische Opposition, a. a. O., S. 106–127: Praktisch alle Regierungen zwischen 1947 und 1953 seien „Oppositions"-Regierungen gewesen, eine labile Koalition von Kräften, die nur ein Ziel hatten, nämlich die Gaullisten und die Kommunisten abzuwehren; man war zwar *gegen* eine Regierung oder eine bestimmte Politik, aber nie *für* eine Regierung, daher sei der Begriff einer *negativen Mehrheit* angemessen, S. 86 ff.; Frankreich sei in der Vierten Republik nicht nur ein Vielparteiensystem, sondern auch ein Vieloppositionensystem gewesen; vgl. *Claus Leggewie 1993:* Alles andere als (parlamentarische) Opposition. Über die Grenzen der Opposition im politischen System Frankreichs. In: W. Euchner (Hrsg.), Politische Opposition, a. a. O., S. 127–136.

46 Ein ausgesprochener Minderheitsparlamentarismus hat sich in Dänemark entwickelt, vgl. *Maria Eysell 1999:* Parteipolitik im Schatten des Minderheitsparlamentarismus: Parteien und Fraktionen in Dänemark. In: Ludger Helms (Hrsg.), Parteien und Fraktionen. Opladen: Leske + Budrich, S. 171–196.

47 *Peter Lösche 1989:* Parteienstaat Bundesrepublik – Koalitionsbildungsstaat USA. Überlegungen zum Vergleich von Regierungssystemen. In: ZParl. 2/89: 283–293; *Peter Lösche 1993:* Opposition und oppositionelles Verhalten in den Vereinigten Staaten. In: Walter Euchner (Hrsg.), Politische Opposition, a. a. O., S. 115–126, zit. S. 116.

verteilt sind: Die Founding Fathers gingen wohl davon aus, daß sich der Kongreß[48] und die Regierung des Präsidenten wechselseitig in Schach halten (checks and balances), was ja konsequent der alten Idee der Gewaltenteilung entsprach: Sie sollte Machtkonzentration und damit Machtmißbrauch verhindern. Das hat eineinhalb Jahrhunderte hindurch ganz gut funktioniert, zum einen weil die amerikanische Bundesregierung (Federal Government) ziemlich unterentwickelt[49] geblieben war und deshalb nicht so viel auf dem Spiele stand wie heute, zum andern weil die beiden o. g. Majorities selten voneinander abwichen. Dies hat sich ab der Mitte des 20. Jh.s insofern geändert, als die amerikanischen Wähler durch Stimmensplitting unterschiedliche Mehrheiten kreierten, die sich nicht nur *kontrollieren*, sondern auch *blockieren* können, und zwar bis zum „government shutdown"! Das hatten die Verfassungsväter sicherlich nicht intendiert, stellt aber nunmehr ein ungelöstes Verfassungsproblem der USA dar, zumal eine politische „Reservefunktion"[50], wie sie in den parlamentarischen Systemen die Bundespräsidenten – oder in den Monarchien die Königin/der König – erfüllen, ebenfalls fehlt. Dessenungeachtet wäre unter zwei Bedingungen ein Annäherung an das Prinzip der parlamentarischen Opposition auch in präsidentiellen Systemen[51] möglich, wenn nämlich erstens die Kongreß- und Präsidentenmehrheit

---

48 *Morris P. Fiorina 1989:* Congress. – Keystone of the Washington Establishment. New Haven/London: Yale Univ. Press, Sec. Ed.; *Roger H. Davidson/Walter J. Oleszek 1985:* Congress and Its Members. Washington, D. C.: Congressional Quarterly, Sec. Ed.; *David R. Mayhew 1974:* Congress. – The Electoral Connection. New Haven/London: Yale Univ. Press, die Studie von Mayhew ist berühmt für die Untersuchung des Rückgangs der Zahl der „unsicheren" Wahlbezirke; *Mathew D. McCubbins/Terry Sullivan 1987 (Hrsg.):* Congress: Structure and Policy. Cambridge u. a.: Cambridge Univ. Press; *Dennis Hale 1981 (Hrsg.):* The United States Congress. Chestnut Hill, Mass.: Boston College; *Leroy N. Rieselbach 1995:* Congressional Politics. – The Evolving Legislative System. Boulder/San Francisco/Oxford: Westview Press; *Mark A. Peterson 1990:* Legislating Together. – The White House and Capitol Hill from Eisenhower to Reagan. Cambridge, Mass./London: Harvard Univ. Press; *Gary W. Cox/Mathew D. McCubbins 1993:* Legislative Leviathan. – Party Government in the House. Berkeley/Los Angeles/Oxford: Univ. of California Press; *Kenneth A. Shepsle/Barry R. Weingast 1995 (Hrsg.):* Positive Theories of Congressional Institutions. Ann Arbor: The Univ. of Michigan Press.

49 *Stephen Skowronek 1982:* Building a New American State. – The Expansion of National Administrative Capacities, 1877–1920. Cambridge u. a.: Cambridge Univ. Press; und am Beispiel des Präsidentenamtes *Theodore J. Lowi 1985:* The Personal President. – Power Invested, Promise Unfulfilled. Ithaca/London: Cornell Univ. Press, und *Stephen Skowronek 1993:* The Politics Presidents Make. – Leadership from John Adams to George Bush. Cambridge, Mass./London: Belknap.

50 *Werner Kaltefleiter 1970:* Die Funktionen des Staatsoberhaupts in der parlamentarischen Demokratie. Opladen: Westdeutscher Verlag; *Klaus Schlaich 1987:* Die Funktionen des Bundespräsidenten im Verfassungsgefüge. In: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. II, a. a. O., S. 541–584.

51 Zum „präsidentiellen System" und der Kritik daran gibt es viel Literatur, wir verweisen auf einige wenige, z. B. *Winfried Steffani 1979:* Parlamentarische und präsidentielle Demokratie. Opladen:

übereinstimmen, und zweitens die Parteien „Fraktionsdisziplin" üben. Offensichtlich ist der zweite Punkt der entscheidende: Solange die bizarren Konfliktlinien innerhalb des Kongresses eine höhere Parteikohäsion bei den Abstimmungen verhindern, stehen sich eine Mehrheits- und Minderheitsfraktion auch dann nicht gegenüber, wenn der Wähler dazu die Chance gegeben hätte. Im Prinzip wäre aber eine die Regierungspolitik des Präsidenten stützende Mehrheit des Kongresses ebenso möglich wie eine daraus resultierende Minderheitsfraktion, die dann in einem eingeschränkten Sinn als „Opposition" zu identifizieren wäre, und genau das war in der Geschichte der USA die längste Zeit der Normalfall.

Die Unterscheidung von „Regierung und Opposition" ist letztlich für alle Demokratien wesentlich. In der Systemtheorie Luhmanns fungiert die Unterscheidung als Primärcode des politischen Systems, d. h., das ganze System „beobachtet" sich selbst anhand dieser Unterscheidung: „Macht haben/keine Macht haben" – Opposition bedeutet eben: nicht an der Macht zu sein; die Regierung ist für die Entscheidungen verantwortlich, die Opposition „reflektiert" lediglich die Alternativen. Trotzdem ist die Opposition keineswegs machtlos. Die Macht der Regierung besteht – bildlich gesprochen – darin, die Steuerungshebel des Staatsapparates zu bedienen. *Die Macht der Opposition dagegen liegt in ihrer Verbindung zur politischen Öffentlichkeit*[52]: Durch ihren Appell an die politische Öffentlichkeit kann die Opposition die Regierung zwingen, ihre Kritik, ihre Alternativen, ihre Kontrollarbeit ernst zu nehmen und ist dabei nicht selten erfolgreich, weil die Macht der politischen Öffentlichkeit die Macht der Abwahl der Regierung bedeutet – das „Damoklesschwert" über den Häuptern

Westdeutscher Verlag; *John E. Chubb/Paul E. Peterson 1989:* American Political Institutions and the Problem of Governance. In: Dies. (Hrsg.), Can the Government Govern? Washington, D. C.: The Brookings Institution, S. 1–46; *Arend Lijphart 1992 (Hrsg.):* Parliamentary versus Presidential Government. Oxford u. a.: Oxford Univ. Press; kritisch bis ablehnend die Beiträge in *Juan J. Linz/Arturo Valenzuela 1994 (Hrsg.):* The Failure of Presidential Democracy. – Vol. 1: Comparative Perspectives. Baltimore/London: The Johns Hopkins Univ. Press (Vol. 2 enthält Beiträge zu den präsidentiellen Systemen Lateinamerikas, siehe auch Kap. 1 hier im Buch); *Arend Lijphart/Ronald Rogowski/Kent R. Weaver 1993:* Separation of Powers and Cleavage Management. In: Kent R. Weaver/Bert A. Rockman (Hrsg.), Do Institutions Matter? – Government Capabilities in the United States and Abroad. Washington, D. C.: The Brookings Institution, S. 302–344; *Juan J. Linz 1993:* The Perils of Presidentialism. In: Larry Diamond/Marc F. Plattner (Hrsg.), The Global Resurgence of Democracy. Baltimore/London: The Johns Hopkins Univ. Press, S. 108–126, sowie die entsprechenden, ausgewogenen Kapitel in *Giovanni Sartori 1995:* Comparative Constitutional Engineering. New York: New York Univ. Press; *Morris P. Fiorina 1994:* Divided Government in the American States: A Byproduct of Legislative Professionalism? In: American Political Science Review 88: 304–316; *Louis Fisher 1991:* Constitutional Conflicts between Congress and the President. Lawrence/Kansas: Univ. of Kansas Press.

52 *Winfried Steffani 1998:* Oppositionskommunikation. In: Otfried Jarren/Ulrich Sarcinelli/Ulrich Saxer (Hrsg.), Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Opladen/Wiesbaden, S. 456–463.

der Regierung wird von der „öffentlichen Meinung" geschwungen, angefeuert von der Opposition.

Die Operationsweise eines jeden demokratischen Systems setzt die Subsystemautonomie der politischen Öffentlichkeit voraus, und zwar nicht zuletzt deshalb, damit sich die politische Opposition frei und ungehindert entfalten kann. Aus diesem Grunde hängt sehr viel davon ab, wie die Parlamentsberichterstattung der Massenmedien aussieht. Zunächst einmal ist es verständlich, daß die Medien das Parlament selten als *Einheit* sehen, sondern als Ort der Konfliktaustragung zwischen Regierung und Opposition[53]. Für die Wertschätzung des Parlaments als Institution liegt hierin ein gewisses Problem, weil das Parlament das einzige Staatsorgan ist, das im strengen Sinne *demokratisch* ist, ja sogar als das Zentralorgan der Demokratie schlechthin betrachtet werden kann. Das Informationsniveau der Bürgerinnen und Bürger über die Funktionsweise und Bedeutung des Parlamentarismus ist leider ziemlich niedrig[54]. In den Blättern der auflagenstarken Boulevardpresse kommt das Parlament so gut wie gar nicht vor[55].

Bis vor kurzem galt es als ziemlich gesichert, daß die Regierung einen „Medienbonus" genießt, weil schließlich sie es ist, die Entscheidungen von allgemeiner Relevanz trifft, und nicht die Opposition. Die Regierungschefs verfügen über einen ganz Stab von Mitarbeitern für professionelle Öffentlichkeitsarbeit, ebenso gibt es wohl in jedem Ministerbüro einen „Pressereferenten", dasselbe gilt für die Regierungsfraktionen im Parlament: Der Großteil der täglichen Pressekonferenzen, der Presseaussendungen, der Materialien der PR-Arbeit usw. gehört zur „Regierungskommunikation" im weiteren, die Parlamentsfraktionen der Regierungsmehrheit einschließenden Sinne. Die Frage ist aber, *wie* – d. h. nicht nur: wieviel – die Medien darüber berichten. Wir haben bereits auf Untersuchungen hingewiesen, die zeigen, daß ein gut Teil der Berichte negativ gehalten ist, d. h., es wird zwar mehr zur Regierungskommunikation publiziert, dafür aber auch mehr Negatives – ein Sachverhalt, der dem Medientrend zum *Negativismus* entspricht. Zum andern achtet gerade der Fernsehjournalismus des öffentlich-rechtlichen Rundfunks strikt auf das Prinzip der „Ausgewogenheit" bei der Berichterstattung aus dem Parlament – Redner der Regierungsmehrheit werden nicht länger

---

53 *Edwin Czerwick 1987:* Parlament und Politikvermittlung. In: Ulrich Sarcinelli (Hrsg.), Politikvermittlung. Stuttgart: Bonn Aktuell, S. 161–183, insbes. hier S. 166.

54 *Werner J. Patzelt 1998:* Parlamentskommunikation. In: Otfried Jarren/Ulrich Sarcinelli/Ulrich Saxer (Hrsg.), Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 431–441, insbes. S. 439 mit empirischen Daten. Siehe zur Problematik auch einige Diskussionbeiträge in *Konrad Porzner/Heinrich Oberreuter/Uwe Thaysen 1990 (Hrsg.):* 40 Jahre Deutscher Bundestag. Baden-Baden: Nomos.

55 *Edwin Czerwick 1987:* Parlament und Politikvermittlung, a. a. O., S. 173; seit 1. Januar 1997 betreiben ARD und ZDF den *Parlaments- und Ereigniskanal* „Phönix", in welchem auch Parlamentsdebatten – oft ungekürzt – übertragen werden. Vgl. *Stefan Marschall 1998:* Parlamentarische Repräsentation in der Informationsgesellschaft. In: Zeitschrift für Politik 45: 282–299.

oder häufiger gezeigt als Redner der Opposition. Generell kommt „Konflikt" als Nachrichtenwert der Medien eher der Opposition zugute, nicht der Regierung. Das Problem liegt vielmehr beim Nachrichtenwert „Prominenz" – ohne „Promis" ist eine Meldung nicht soviel „wert", und das gilt sowohl für die Regierungs- wie auch für die Oppositionskommunikation. Der Nachrichtenwert „Prominenz" verweist den weitaus überwiegenden Teil der Parlamentarier ins massenmediale Nichts, und zwar unabhängig von der Frage, ob ein Parlamentarier etwas Wichtiges zu sagen hätte oder nicht.

Im Gegensatz zu früheren Zeiten wird die Opposition gegenwärtig kaum noch von den Medien benachteiligt, ist die Opposition fest in die „Beziehungsspiele – Medien – Politik"[56] eingebunden. Die Chancen eines wirkungsvollen Appells der Opposition an die politische Öffentlichkeit sind gestiegen – diesem Sachverhalt kann sich selbst eine satte Regierungsmehrheit auf die Dauer nicht ohne Selbstschädigung entziehen –, sofern die Opposition über medienattraktive „Prominenz" verfügt, was wiederum zurückverweist auf die innerparteilichen Karrieremuster bzw. auf die Personalselektion der politischen Parteien, die wir im letzten Kapitel als eine der zentralen Funktionen des Parteiensystems überhaupt identifiziert haben.

Aus demokratietheoretischer Sicht sind das bemerkenswerte, positive Entwicklungen, und zwar in doppelter Hinsicht:

1. Jede funktionierende Demokratie bedarf der Kopplung zwischen der Parlamentsöffentlichkeit und der Publikumsöffentlichkeit[57], die natürlich nur massenmedial hergestellt und täglich reproduziert werden muß. Zwar kann man gewisse Defizite auf

---

56 *Wolfgang Donsbach/Otfried Jarren/Hans Mathias Kepplinger/Barbara Pfetsch 1993:* Beziehungsspiele – Medien und Politik in der öffentlichen Diskussion. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung. In diesem Band geht es allerdings weniger um Regierungs- bzw. Oppositionskommunikation, als der Titel des Buches vermuten ließe.

57 *Michael Kloepfer 1987:* Öffentliche Meinung, Massenmedien. In: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsreschts, a. a. O., S. 171–206; *Sten Martenson 1989:* Parlament, Öffentlichkeit und Medien. In: H.-P. Schneider/W. Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, a. a. O., S. 261–289; *Heinrich Oberreuter 1988:* Parlament und Medien in der Bundesrepublik Deutschland. In: U. Thaysen/R. H. Davidson/R. G. Livingston (Hrsg.), US-Kongreß und Deutscher Bundestag. – Bestandsaufnahmen im Vergleich. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 500–516; die Beiträge in *Ulrich Sarcinelli 1994 (Hrsg.):* Öffentlichkeitsarbeit der Parlamente. – Politikvermittlung zwischen Public Relations und Parlamentsdidaktik. Baden-Baden: Nomos; *Jürgen Bellers 1996:* Bundestag, Medien und Öffentlichkeit. In: R. Westphalen (Hrsg.), Parlamentslehre. Das parlamentarische Regierungssystem im technischen Zeitalter. München/Wien: R. Oldenbourg, 2. Aufl., S. 388–404; *Frank Brettschneider 1996:* Parlamentarisches Handeln und öffentliche Meinung. Zur Responsivität des Deutschen Bundestages bei politischen Sachfragen zwischen 1949 und 1990. In: ZParl. 1/96: 108–126; *Peter Jann 1986:* Parlament und Massenmedien. In: H. Schambeck (Hrsg.), Österreichs Parlamentarismus. Werden und System. Berlin: Duncker & Humblot, S. 807–819.

der Seite der Parlamentsöffentlichkeit kritisieren (die meisten Ausschuß- und Fraktionssitzungen finden unter Ausschluß der Öffentlichkeit statt), und man kann auch kaum zu leugnende Mängel an der Qualität der massenmedialen Parlamentsberichterstattung beklagen (zu wenig und zu oberflächlich, personalistisch), aber zur Zeit deutet eigentlich nichts auf eine systemgefährdende Funktionsstörung hin[58]. Dies gilt insbesondere für die Verankerung der parlamentarischen Opposition in der politischen Öffentlichkeit. Die kritische Berichterstattung der Medien wirkt wahrscheinlich sogar in die Richtung eines „Oppositionsbonus", der in früheren Zeiten undenkbar gewesen wäre. Trotzdem hat der regierungskritische Negativismus der Medien nicht zur befürchteten „Unregierbarkeit"[59] der Demokratien geführt.

2. Eine „starke", d. h. medienwirksame parlamentarische Opposition ist für die Funktionsweise demokratischer Systeme aus einem zweiten Grunde unabdingbar, nämlich zur Erzeugung von *Legitimation* im System[60]. „Legitimation" haben wir definiert als „generalisierte Akzeptanz autoritativ gefällter, kollektiv verbindlicher Entscheidungen". Die entscheidende Variable ist hier das Generalisierungs*niveau*. Obwohl der Großteil der Gesetze in den Parlamenten mit der Zustimmung der Opposition[61], also konsensual, beschlossen wird, so sorgen die unterschiedlichen ideologischen Orientierungen der Parteien und der politischen Öffentlichkeit doch immer wieder für heftige Konflikte, in denen die Mehrheit entscheidet, die Minderheit „verliert". Die Existenz einer öffentlichkeitswirksamen Opposition setzt aber einem etwaigen „Radikalismus" der Mehrheit entschiedene Grenzen[62]: Gegenüber einer „starken" Opposition ist die Regierungsmehrheit gut beraten, eher den Weg der Verhandlung, der Suche nach Kompromissen zu beschreiten als den der Fortsetzung des Konflikts. Ob die Qualität der Entscheidung dadurch verbessert wird, steht auf einem anderen Blatt, aber die Einbeziehung der Opposition erhöht die Akzeptanz der Entscheidung, und

---

58 Anders dagegen *Otfried Jarren 1994:* Kann man mit Öffentlichkeitsarbeit die Politik „retten"? – Überlegungen zum Öffentlichkeits-, Medien- und Politikwandel in der modernen Gesellschaft. In: ZParl. 4/94: 654–673.

59 So seinerzeit die Beiträge in *Wilhelm Hennis/Peter Graf Kielmansegg/Ulrich Matz 1977 (Hrsg.):* Regierbarkeit. Studien zu ihrer Problematisierung. Stuttgart: Klett-Cotta.

60 *Niklas Luhmann 1981:* Selbstlegitimation des Staates. In: Norbert Achternberg/Werner Krawietz (Hrsg.), Legitimation des modernen Staates. Beiheft 15 des Archivs für Rechts- und Sozialphilosophie. Wiesbaden: Steiner, S. 65–83.

61 *David M. Olson 1994:* Democratic Legislative Institutions. Armonk, New York/London: M. E. Sharpe, S. 84, spricht von einer 90-Prozent-Regel, d. h., 90 % der Gesetzesvorhaben werden von der Regierung eingebracht, 90 % davon werden beschlossen; in der BRD und in Österreich liegt der Prozentsatz allerdings etwas niedriger.

62 Vgl. *Bernd Guggenberger/Claus Offe 1984 (Hrsg.):* An den Grenzen der Mehrheitsdemokratie. – Politik und Soziologie der Mehrheitsregel. Opladen: Westdeutscher Verlag.

das ist auch unter dem Gesichtspunkt der „politischen Steuerung" oft die entscheidendere Variable[63]. Hier hängt jedoch sehr viel von einem anderen Umweltbereich des Parlaments ab, nämlich von den politischen Parteien und der jeweiligen Dynamik des Parteiensystems.

10.2 Fraktionen – Die Parteien im Parlament

Fraktionen sind die politischen Parteien im Parlament[64]. Die Fraktionen sind jedoch älter als die Parteien, ihr Bildungsprinzip beruhte zunächst einmal auf gemeinsamer „Weltanschauung", d. h., die Subpopulationen der Parlamente „füllten" gewissermaßen die vorhandenen ideologischen Strömungen der politischen Öffentlichkeit. Es waren dann auch primär die Fraktionen der Parlamente, die aus ihrem Interesse am Wahlerfolg die Gründung von Parteien vorangetrieben haben[65]. Die Form der „Partei" konnte dann im Falle von Spaltungen in den Parlamentsfraktionen, später bei Neugründungen außerhalb der Parlamente (z. B. der Sozialdemokratischen Parteien), leicht kopiert werden, und so entstanden die Parteiensysteme, die wir im letzten Kapitel diskutiert haben.

Trotz der Existenz von Fraktionen und der steigenden Bedeutung der Parteien hielt man an der altliberalen Doktrin der „Repräsentation" fest, nach welcher jeder Abgeordnete das

63 *Niklas Luhmann 1989:* Politische Steuerung. Ein Diskussionsbeitrag. In: Politische Vierteljahresschrift 30: 4–9, und die Replik von *Fritz W. Scharpf:* Politische Steuerung und politische Institutionen, S. 10–21; vgl. *Fritz Scharpf 1992:* Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des Zwanzigsten Jahrhunderts. In: Beate Kohler-Koch (Hrsg.), Staat und Demokratie in Europa. Opladen: Leske + Budrich, S. 93–115.

64 *Wolfgang Zeh 1987:* Gliederung und Organe des Bundestages. In: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. II, a. a. O., S. 391–424: „Die bedeutendsten Teile des Parlaments sind die Fraktionen" (S. 393); dennoch sind die Fraktionen keine „Organe oder Unterorgane des Bundestages"; als Gliederungen des Parlaments sichern sie jedoch seine Funktionsfähigkeit und geben ihm politische Struktur, formen die parlamentarische Willensbildung und bündeln unterschiedliche politische Positionen zu handlungs- und verständigungsfähigen Einheiten, so Zeh: „Die Fraktionen sind die parlamentarischen Repräsentanten der Parteien" (S. 397).

65 *Raban Graf von Westphalen 1996:* Parlamentsentwicklung in Deutschland: Von der konstitutionellen Repräsentation zur verantwortlichen Volksvertretung. In: Ders. (Hrsg.), Parlamentlehre. München/Wien: Oldenbourg Verlag, S. 26–80, hier insbes. S. 77 ff.: Der Reichstag nach 1871 nahm die Parteien und Fraktionen nicht zur Kenntnis, deren Aufgaben sollte der „Seniorenkonvent" und die 7 „Abteilungen" übernehmen; siehe auch *Dieter Grimm 1991:* Die Zukunft der Verfassung. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 263 ff. Mit Ausnahme der Liberalen, vgl. *Lothar Albertin 1981:* Der unzeitige Parlamentarismus der Liberalen. – Versäumnisse seiner parteiendemokratischen Fundierung. In: L. Albertin/W. Link (Hrsg.), Politische Parteien auf dem Weg zur parlamentarischen Demokratie in Deutschland. Düsseldorf: Droste Verlag, S. 31–62.

ganze Volk „repräsentiere", und genau darauf baut heute noch der Rechtsgrundsatz des „freien Mandats" auf[66]. Auf dieser Linie bewegt sich auch die sog. „Mirror-Theorie" des Parlaments[67], nach welcher die personelle Zusammensetzung des Parlaments wenigstens die großen sozialstatistischen Gruppierungen des Volkes (Arbeiter und Bauern, Angestellte und Beamte, Gewerbetreibende, Junge und Alte, Männer und Frauen, ethnische Minoritäten usw.) „widerspiegeln" sollte. Entsprechende Untersuchungen zeigen immer wieder, daß das natürlich nicht der Fall ist: Arbeiter und Frauen sind regelmäßig unter-, Männer, Beamte und Akademiker[68] – im US-Kongreß Juristen[69] – regelmäßig überrepräsentiert. Die Mirror-Theorie verkennt jedoch, daß in Wahrheit nicht „Teile des Volkes", sondern politische Parteien repräsentiert werden. „It is almost trivial to state that party is the main ‚focus' of representation in Western Europe."[70]

Die Abgeordneten der europäischen Parteien verdanken ihr Mandat nicht primär dem „Volk", sondern den Parteien, die sie als Kandidaten nominiert haben[71]. Ebendarauf gründen die Parteien auch ihren Anspruch auf Einhaltung der „Fraktionsdisziplin": Im Unterschied

---

66 *Hans Hugo Klein 1987:* Status des Abgeordneten. In: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. II, a. a. O., S. 367–390, zu Art. 38 GG.

67 *David M. Olson 1994:* Democratic Legislative Institutions, a. a. O., S. 27, zur gängigen Auffassung, das Parlament solle die demographische Struktur des jeweiligen Landes widerspiegeln: „This criterion is the ‚mirror' theory, in which a representative body should reflect the social identities of the society", in Wirklichkeit werden je nach Wahlrecht im wesentlichen Wahlkreise „repräsentiert", also geographische Einheiten, so der Autor. Zur Kritik an der Mirror-Theorie siehe auch *Suzanne S. Schüttemeyer 1994:* Hierarchy and Efficiency in the Bundestag. In: G. W. Copeland/S. C. Patterson (Hrsg.), Paliaments in the Modern World. Ann Arbor: Univ. of Michigan Press, S. 29–58, hier insbes. S. 46 f.

68 *Heino Kaack 1988:* Die soziale Zusammensetzung des Deutschen Bundestages. In: U. Thaysen/R. H. Davidson/R. G. Livingston (Hrsg.), US-Kongreß und Deutscher Bundestag, a. a. O., S. 128–152; *Emil-Peter Müller 1988:* Der Bundestag ist gebildeter geworden. Zur Entwicklung des Bildungsstandes der Bundestagsabgeordneten seit 1949. In: ZParl. 2/88: 200–219; *Heinz Fischer 1995:* Zur Soziologie des Nationalrates. – Strukturdaten und Entwicklungen seit 1920. In: O. P. G. R. Schefbeck (Hrsg.), 75 Jahre Bundesverfassung. Wien: Verlag Österreich, Österreichische Staatsdruckerei, S. 211–236.

69 *Nelson W. Polsby 1988:* Die soziale Zusammensetzung des Kongresses. In: U. Thaysen/R. H. Davidson/R. G. Livingston (Hrsg.), US-Kongreß und Deutscher Bundestag, a. a. O., S. 108–127.

70 *Erik Damgaard 1995:* How Parties Control Committee Members. In: H. Döring (Hrsg.), Parliaments and Majority Rule in Western Europe. Frankfurt/New York: Campus/St. Martin's Press, S. 308–325, zit. S. 315.

71 *Dieter Grimm 1989:* Parlament und Parteien. In: H.-P. Schneider/W. Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, a. a. O., S. 199–216. Formell bezieht Art. 38 GG die Vertretungsbefugnis jedes Abgeordneten auf das ganze Volk und garantiere ihm in der Wahrnehmung seines Mandats volle Unabhängigkeit und Weisungsfreiheit. Beschlüsse der Fraktionen oder Anweisungen von

zu den amerikanischen Parteien im Kongreß sind die Parteien in den europäischen, parlamentarischen Systemen *unitary actors*, weisen also ein hohes Maß an innerer Kohärenz und Geschlossenheit auf. Die Fortgeltung des Rechtsprinzips des „freien Mandats" setzt aber der Disziplinierung der Abgeordneten durch die Parteien gewisse Grenzen[72]: Ein arg bedrängter Abgeordneter kann aus seiner Fraktion austreten, ohne sein Mandat zu verlieren, allerdings nur um den Preis völliger Einflußlosigkeit.

Ohne die Existenz von Parteien wäre ein neu gewähltes Parlament gar nicht handlungs-, d. h. entscheidungsfähig – so explizit die These des neo-institutionalistischen Ansatzes[73]. Dieser Ansatz geht von der Situation einzelner Abgeordneter aus und fragt: Wie kommen frisch gewählte Mandatare, die erstmals das Parlamentsgebäude betreten, zu den Informationen, wie sie sich in der neuen Rolle zu verhalten haben? Die Antwort ist einfach: „in den Parteien", d. h. in den Fraktionen. Die Parteien bieten die erste und wichtigste informationelle Orientierung, an welche zunächst einmal die Entscheidungen im Prozeß der Selbstkonstituierung und Selbstorganisierung des Parlaments anschließen können. Die Fraktionen bestimmen vorerst für sich selbst eine Leitung (Klubchef, Fraktionschef, Vorstand), die die internen Diskussionen strukturiert, die Verbindungen mit dem externen Parteivorstand aufrechterhält und die Kommunikationen mit den anderen Fraktionen des Parlaments aufnimmt. In den interfraktionellen Besprechungen werden dann die Verfahrensschritte und Personalvorschläge für die Leitungsorgane des Gesamtparlaments vorbereitet, die auf der konstituierenden Sitzung vom Plenum nur noch „abgesegnet" zu werden brauchen. Desgleichen werden allfällige Ko-

---

Parteigremien entfalten keine rechtliche Bindung, trotzdem verdanke der einzelne Abgeordnete seinen Wirkungskreis im Parlament weitgehend den Fraktionen, also den Parteien, so Grimm, S. 208. – Auch nach dem Art. 56 B-VG der österreichischen Verfassung sind Abgeordnete in ihrer parlamentarischen Tätigkeit „an keinen Auftrag gebunden", die Interpretation richtet sich heute weniger gegen ein „gebundenes Mandat" von Wählern, sondern gegen einen möglichen „Fraktionszwang", siehe *Anton Pelinka 1999:* Wachsende Autonomie und Differenzierung: Parteien und Fraktionen im parlamentarischen System Österreichs. In: Ludger Helms (Hrsg.), Parteien und Fraktionen, a. a. O., S. 230 f., die Zahl von „abweichendem Stimmverhalten" hat in der Legislaturperiode 1990–1994 bei insgesamt 632 Gesetzesbeschlüssen immerhin 55 betragen; trotzdem bekennen sich die Fraktionen der Traditionsparteien zum „Klubzwang".

72 Es kann in den Fraktionen zwar „Fraktionsdisziplin" geben, aber keinen „Fraktionszwang", siehe *Dieter Grimm 1989:* Parlament und Parteien, a. a. O., S. 209 zu den Grenzen der Disziplinierbarkeit eines Abgeordneten, aber auch zu den „Wirkungen des Fraktionsausschlusses" (S. 209); vgl. auch *Dieter Engels 1996:* Organisation und Arbeitsweise des Deutschen Bundestages. In: R. Westphalen (Hrsg.), Parlamentslehre, a. a. O., S. 208–252, insbes. S. 240 ff. zu den Fraktionen.

73 Siehe die Beiträge in *Kenneth A. Shepsle/Barry R. Weingast 1995 (Hrsg.):* Positive Theories of Congressional Institutions. Ann Arbor: The Univ. of Michigan Press. Vgl. *Axel Murswieck 1991:* Die Notwendigkeit der Parteien für die funktionelle Integration der Regierungsgeschäfte. In: H.-H. Hartwich/G. Wewer (Hrsg.), Regieren in der Bundesrepublik III. Opladen: Leske + Budrich, S. 119–130.

alitionsverhandlungen in der Regel von den Spitzenfunktionären der Fraktionen geführt (Spezialisten, Ausschußvorsitzende), deren Ergebnisse von den Parteivorständen kaum noch veränderbar sind. – Aus all dem geht hervor, daß die Geschäftsordnungsautonomie der Parlamente – wenn man so will: die Parlamentssouveränität – paradoxerweise von Subeinheiten getragen wird, die außerhalb des Parlaments ihre eigentliche Verankerung haben, nämlich im Parteiensystem.

Die staatsleitende Kernfunktion der Parlamente – die Gesetzgebung – wird in parlamentarischen Regierungssystemen durch und durch von den Parteien beherrscht, genauer von den Fraktionen der Regierungsmehrheit, weshalb in der Literatur nicht zu Unrecht auch von „Fraktionenparlamenten" gesprochen wird[74]. Die sachlichen Verhandlungen und Debatten finden zwar in den jeweiligen Ausschüssen statt, aber diese sind selbstverständlich in den jeweiligen Fraktionen durch die eigenen „Arbeitsgruppen" vorstrukturiert. Die wichtigsten Entscheidungen fallen in den Fraktionen, die sich in den letzten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts organisatorisch ebenfalls durch den Ausbau von fraktionellen „Hilfsdiensten" stark verselbständigt haben, so jedenfalls die Fraktionen des Deutschen Bundestages[75].

Die beherrschende Rolle der Parteien in den Parlamenten wurde unter dem Begriff „Parteienstaat" immer wieder kritisiert und aus staatsrechtlicher Sicht für bedenklich gehalten[76]. Während der „konstitutionellen" Zeit hatte man behauptet, der Staat habe „oberhalb der Parteien" und gegen die Partikularinteressen der Parteien das Gemeinwohl des „Volkes" zu wahren, der Staat dürfe den Partikularismen der Parteien nicht „ausgeliefert" werden usw. Gustav Radbruch hat dies zwar schon vor langer Zeit als „Lebenslüge des Obrigkeitsstaates" – man müßte ergänzen: des konservativ regierten Obrigkeitsstaates – bezeichnet, aber die Staatsrechtslehre konnte sich nur sehr zögernd mit dem Faktum des „Parteienstaates" anfreunden, weil aus ihrer Sicht die Parteien nicht in den Bereich der „organisierten Staatlichkeit" gehören. Der Anti-Parteien-Affekt nicht nur der Staatsrechtslehre, sondern auch der konservativ-autoritären Korporationslehre und der extremistischen Ideologien der Zwischenkriegszeit ha-

---

74 *Suzanne S. Schüttemeyer 1994:* Hierarchy and Efficiency in the Bundestag, a. a. O., S. 35: „Theories of the Bundestag as a representative institution have developed historically from the theory of a parliament of notables, to the theory of a party state, to the theory of a *Fraktionenparlament* (parliament dominated by the party groups inside the house)." Vgl. *Wolfgang Ismayr 1997:* Parteien in Bundestag und Bundesregierung. In: Oscar W. Gabriel/Oskar Niedermayer/Richard Stöss (Hrsg.), Parteiendemokratie in Deutschland. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 384–406.

75 *Jürgen Jekewitz 1982:* Das Geld der Parlamentsfraktionen. Zur rechtlichen Verortung der Fraktionen an Hand ihrer finanziellen Ausstattung. In: ZParl. 3/82: 314–338; *Suzanne S. Schüttemeyer 1999:* Fraktionen und ihre Parteien in der Bundesrepublik Deutschland: Veränderte Beziehungen im Zeichen professioneller Politik. In: Ludger Helms (Hrsg.), Parteien und Fraktionen, a. a. O., S. 44 f.

76 *Hans Herbert von Arnim 1991:* Der Parteienstaat. In: H.-H. Hartwich/G. Wewer (Hrsg.), Regieren in der Bundesrepublik III. Opladen: Leske + Budrich, S. 99–118.

ben dazu beigetragen, nicht nur den Parlamentarismus zu diskreditieren, sondern auch die Demokratie als Staatsform, und da hat es nur wenige Stimmen gegeben, die diese Zusammenhänge offen thematisiert haben, so z. B. Hans Kelsen[77]. Nach 1945 wollte Gerhard Leibholz[78] die Parteien mehr oder weniger „verstaatlichen", blieb aber in der deutschen Staatsrechtslehre in der Minderheit; mittlerweile lehnt die deutsche Staats- und Verfassungslehre die These von der „Verstaatlichung der Parteien" ab, und trotzdem wurde gerade diese These in der Politikwissenschaft weiter diskutiert[79].

Die negativen Konnotationen des Begriffs „Parteienstaat" wurden zwischenzeitlich durch eine Reihe großteils „berechtigter" Kritikpunkte an den Parteien weiter aufgeladen, zum Teil haben wir sie schon im letzten Kapitel angesprochen: So fungierten die Parteien in den meisten westlichen Demokratien als *Patronageapparate* größten Stils – wo immer sie ihren Einfluß geltend machen konnten! Auf die extensive Ämterpatronage bei der Stellenbesetzung im öffentlichen Dienst haben wir mehrfach hingewiesen[80]; die lukrativsten Jobs gab es aber auf der Managementebene des Sektors der „öffentlichen Wirtschaft", der verstaatlichten Banken – in Österreich konnten regelrecht „schwarze" und „rote" Banken unterschieden werden – sowie in den damals noch bedeutenden verstaatlichten Industrien, und nicht zuletzt in den kommunalen Versorgungsbetrieben, in der E-Wirtschaft, im Genossenschaftssektor usw. – alle Besetzungen liefen über die Hinterzimmer der Parteizentralen, wo sich die Karrieristen und Stellenjäger der Parteien einfanden bzw. wurden die Jobs zwischen Parteifunktionären „ausgepackelt", wenn nicht anders möglich. Im gesamten Schulwesen konnte man ohne „richtiges" Parteibuch kein Direktor werden, Vertreter der Großparteien saßen in den Kuratorien wissenschaftlicher Institute und hatten wohl auch bei Besetzungen von Lehrstühlen an den Universitäten die Hand im Spiel, Vertreter der Parteien beherrschten die Leitungsgremien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Parteifunktionäre sitzen in den Vorständen un-

---

77 *Hans Kelsen 1981:* Vom Wesen und Wert der Demokratie. Aalen: Scientia Verlag, 2. Neudruck der 2. Aufl. Tübingen 1929.

78 *Gerhard Leibholz 1973:* Strukturprobleme der modernen Demokratie. Frankfurt am Main: Athenäum Fischer, 3. Aufl., S. 71 ff.

79 Siehe die Literatur im vorangegangenen Kapitel zur staats- und verfassungsrechtlichen Behandlung der politischen Parteien. Vgl. hierzu und zur folgenden Kritik an den Erscheinungsformen des „Parteienstaates" auch *Klaus v. Beyme 1993:* Die politische Klasse im Parteienstaat. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

80 *Erwin K. und Ute Scheuch 1992:* Cliquen, Klüngel und Karrieren. Reinbeck b. H.: Rowohlt; *Ludger Helms 1993:* Parteienregierung im Parteienstaat. Strukturelle Voraussetzungen und Charakteristika der Parteienregierung in der Bundesrepublik Deutschland und in Österreich (1949 bis 1992). In: ZParl. 4/94: 635–654; im Text beziehen wir uns hauptsächlich auf Österreich und verwenden die Zeitform des Imperfekts – wohl wissend, daß vieles auch heute noch nicht verschwunden ist; leider fehlen dazu Untersuchungen, vgl. aber die Beiträge in *Hans-Georg Heinrich et al. 1991 (Hrsg.):* Politische Kultur in Österreich. Festschrift für Heinrich Schneider. Linz.

zähliger Vereine (z. B. Sportvereine); Hand in Hand mit Vertretern der Wirtschaftsverbände entschieden Parteifunktionäre in den Beiräten/Kommissionen im Rahmen der sog. „Förderungsverwaltung" über die Verteilung von Steuergeldern an die privaten „Antragsteller", desgleichen bei der Vergabe von Aufträgen der öffentlichen Hand an die Wirtschaft (z. B. im Bausektor); eine besondere Spielwiese des Parteieneinflusses stellte die Vergabe von Wohnungen im Rahmen des kommunalen oder genossenschaftlichen Wohnbaus dar – selbst Kindergartenplätze blieben vom parteipolitischen Einfluß nicht unberührt usw. usw. – Angesichts solcher „Ubiquität der Parteien" war die Kritik am „Parteienstaat" nicht unberechtigt, und es besteht auch wenig Zweifel, daß das weit verbreitete „Unbehagen am Parteienstaat" nicht nur auf den Negativismus in der massenmedialen Berichterstattung zurückzuführen ist. Wie bedenklich solcher ausufernder Parteieneinfluß sein kann, war am Beispiel Italien abzulesen, als zu Beinn der 1990er Jahre als Folge der Verstrickung der Parteien in unzählige Korruptionsskandale vorübergehend das gesamte Parteiensystem zusammenbrach[81].

Die Verbände sitzen mit den Parteien im selben Boot – hatten wir oben festgestellt, d. h., sie befinden sich im selben Subsystem, und deshalb ist es keineswegs abwegig, wenn Verbandsfunktionäre als Delegierte von Parteien auch im Parlament vertreten sind. Das Ziel der Verbände ist es ja letztlich, Einfluß zu nehmen auf die staatlichen Entscheidungen[82]. Dafür haben sich schon im vorparlamentarischen Raum gewisse Kommunikationsroutinen eingespielt, etwa im Rahmen von Begutachtungsverfahren im Gesetzgebungsprozeß oder in Gestalt von „öffentlichen Anhörungen", Enqueten oder der Erstellungen von „Gutachten". Daneben existieren natürlich zahlreiche „informelle" Kanäle[83], die sich in der Regel dem Einblick der Öffentlichkeit entziehen, dennoch muß Informalität nicht eo ipso negativ zu bewerten

---

81 *Hans-Jörg Keller 1995:* Der schwierige Weg zur 2. Republik. Das politische System Italiens im Umbruch. In: Winand Gellner/Hans-Joachim Veen (Hrsg.), Umbruch und Wandel in westeuropäischen Parteiensystemen. Frankfurt am Main: Peter Lang, S. 49–78.

82 *Ferdinand Müller-Rommel 1988:* Interessengruppenvertretung im Deutschen Bundestag. In: U. Thaysen/R. H. Davidson/R. G. Livingston (Hrsg.), US-Kongreß und Deutscher Bundestag, a. a. O., S. 300–324; *Rudolf Steinberg 1989:* Parlament und organisierte Interessen. In: H.-P. Schneider/W. Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, a. a. O., S. 217–260; *Manfred Hirner 1993:* Der Deutsche Bundestag im Netzwerk organisierter Interessen. In: D. Herzog/H. Rebenstorf/B. Weßels (Hrsg.), Parlament und Gesellschaft, a. a. O., S. 138–183; *Leo Kißler 1996:* Parlament und gesellschaftliche Interessen. In: R. Westphalen (Hrsg.), Parlamentslehre, a. a. O., S. 311–346; *Ulrike Liebert 1995:* Parliamentary Lobby Regimes. In: H. Döring (Hrsg.), Parliaments and Majority Rule in Western Europe, a. a. O., S. 407–447. Neu nun auch das extensive Lobbying beim britischen Unterhaus, siehe *Philip Norton 1994:* Representation of Interests: The Case of the British House of Commons. In: G. W. Copeland/S. C. Patterson (Hrsg.), Parliaments in the Modern World. Changing Institutions. Ann Arbor: Univ. of Michigan Press, S. 13–28.

83 *Bernhard Weßels 1987:* Kommunikationspotentiale zwischen Bundestag und Gesellschaft: Öffentliche Anhörungen, informelle Kontakte und innere Lobby in wirtschafts- und sozialpolitischen

sein. Der „direkte" Weg des Verbandseinflusses auf die Staatsgeschäfte läuft jedoch über die Parlamente, d. h. über die Fraktionen und die Fachausschüsse.

Einen besonderen Fall des überbordenden Verbandseinflusses bzw. des Lobbyismus von Pressure Groups stellen wiederum die USA dar, und zwar nicht zuletzt wegen der Schwäche der „Parties in Congress". Die Ursachen für die fehlende Parteidisziplin der „Delegates" im amerikanischen Kongreß haben wir bereits angesprochen: die hohe Kandidatenzentrierung im Wahlkampf, der Aufstieg der PACs bei der Wahlkampffinanzierung, die starke Personalisierung der Politik durch die Medien – hinzu kommen: die kurze Amtszeit der Abgeordneten des Repräsentantenhauses, nämlich zwei Jahre (im Senat dagegen sechs), sowie das Wahlrecht (Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen) – all das führt dazu, daß sich die Abgeordneten in einem fast permanenten Wahlkampf befinden und im Interesse der Wiederwahl einen hohen Aufwand für die „Betreuung" ihrer Distrikte betreiben müssen[84]. Wann immer im Repräsentantenhaus bei einer Gesetzgebungsmaterie die Parteilinie der Whips und das Distriktinteresse kollidieren, entscheiden sich die Abgeordneten für „ihren" Distrikt.

Unter diesen Bedingungen kann es keine mit den Fraktionen der europäischen Parlamente vergleichbare „Parteidisziplin" geben; strikte „party-line votes" haben daher Seltenheitswert. Trotzdem sind die Parteien auch im amerikanischen Kongreß alles andere als eine irrelevante Größe, im Gegenteil, ihre Bedeutung ist auf dem Hintergrund der politisch-ideologischen Polarisierung seit der Reagan-Ära wieder deutlich gestiegen[85]. Zum einen sind die Parteien der entscheidende Faktor für die Selbstorganisation des Kongresses: Die Demokraten sind im „Caucus", die GOP in der „Conference" organisiert, die Mehrheitspartei wählt den „Speaker" – eine der mächtigsten Figuren der amerikanischen Politik: Der Speaker führt den Vorsitz im

---

Parlamentsausschüssen. In: ZParl. 4/87: 285–311; *Klaus v. Beyme 1991:* Informelle Komponenten des Regierens. In: Hans-Hermann Hartwich/Göttrik Wewer (Hrsg.), Regieren in der Bundesrepublik II. Formale und informale Komponenten des Regierens in den Bereichen Führung, Entscheidung, Personal und Organisation. Opladen: Leske + Budrich, S. 31–50; *Roland Czada 1991:* Regierung und Verwaltung als Organisatoren gesellschaftlicher Interessen. In: H.-H. Hartwich/G. Wewer (Hrsg.), Regieren in der Bundesrepublik III. Opladen: Leske + Budrich, S. 151–174; *Christian Hanke 1994:* Informale Regeln als Substrat des parlamentarischen Verhandlungssystems. Zur Begründung einer zentralen Kategorie der Parlamentarismusforschung. In: ZParl. 3/94: 410–440; vgl. *Philip Manow 1996:* Informalisierung und Parteipolitisierung – Zum Wandel exekutiver Entscheidungsprozesse in der Bundesrepublik. In: ZParl. 1/96: 96–107. Vgl. die spieltheoretischen Überlegungen von *Fritz W. Scharpf 1994:* Games Real Actors Could Play. – Positive and Negative Coordination in Embedded Negotiations. In: Journal of Theoretical Politics 6: 27–53.

84 *Roger H. Davidson 1988:* Der Kongreß als repräsentative Institution. In: U. Thaysen/R. H. Davidson/R. G. Livingston (Hrsg.), US-Kongreß und Deutscher Bundestag, a. a. O., S. 49–72, hier insbes. S. 59 f.

85 *Carsten Zelle 1996:* Parteien und Politiker in den USA: Personalisierung trotz „party revival". In: ZParl. 2/96: 317–335.

sog. „Rules Committee", d. h. im Lenkungsausschuß, wo über die Besetzung der Ausschüsse entschieden wird, wo die Gesetzesanträge an die Ausschüsse verteilt werden, also der gesetzgeberische „Fahrplan" festgelegt wird, und wo die Tagesordnungen der Plenarsitzungen erstellt werden. Schließlich kontrolliert der Lenkungsausschuß in erheblichem Maße die Weiterleitung von Gesetzentwürfen der Fachausschüsse an das Plenum, also den entscheidenden Schritt im ganzen Verfahren. Die „Fraktionen" wählen jeweils ihre „Floor Leader" und ihre „Whips" – ebenfalls zentrale Figuren der Kongreßorganisation, insbesondere dann, wenn es um ideologisch aufgeladene Issues geht, wo die weitaus überwiegende Mehrheit der Mitglieder der beiden Häuser entsprechend ihrer Parteizugehörigkeit abstimmt[86].

Dessenungeachtet führt die Schwäche des amerikanischen Parteiensystems zu mehreren *demokratietheoretisch* bedenklichen Erscheinungen:

1. Die Politik wird in den USA wie kaum in einem anderen Lande von den *Agenda der Medien* beherrscht, weil die Fraktionen des Kongresses nicht geschlossen genug sind, ihre eigenen Agenda entgegenzuhalten. Der Kurzschluß von politischer Öffentlichkeit und Parlament (Staatsleitung) bedingt zwar ein hohes Maß an „Responsiveness", wird aber zu wenig durch „Responsibility" temperiert, und deshalb kommt es immer wieder zu „Anlaßgesetzgebungen" ohne Rücksicht auf die Dringlichkeit anderer regelungsbedürftiger Probleme der Gesellschaft.
2. Der US-Kongreß wird offenbar zu stark von den Distriktinteressen der Abgeordneten dominiert, für die die Parteien (Fraktionen) in nur unzureichender Weise eine „Clearing-Stelle" darstellen, so daß das allgemeine, „nationale Interesse" oft auf der Strecke bleibt: „The problem with Congress is that congressmen conscientiously, openly, and as matter of electoral survival assiduously service the special interests of their districts. And in the absence of the coordinating forces of strong parties or presidential leadership, the general interests of the United States gets lost in the shuffle."[87]

86 *Samuel C. Patterson 1988:* Parteien und Ausschüsse im Kongreß. In: U. Thaysen/R. H. Davidson/R. G. Livingston (Hrsg.), US-Kongreß und Deutscher Bundestag, a. a. O., S. 236–259, hier S. 247.

87 *Morris P. Fiorina 1989:* Congress. – Keystone of the Washington Establishment. New Haven/London: Yale Univ. Press, Sec. Ed., S. 129. – „As political scientists have repeatedly observed, congressmen understand the national interst only when it speaks in a local dialect" (S. 108). „The main theme of this book is that, PACs or no, congressmen rarely vote the general interest. Individual district interests *are* special interests, whose sum is *not* the national interest" (S. 127, Hervorhebungen im Original). Vgl. *John R. Wright 1990:* Contributions, Lobbying, and Committee Voting in the U.S. House of Representatives. In: American Political Science Review 84: 417–438, und *John R. Hibbing 1991:* Contours of the Modern Congressional Career. In: American Political Science Review 85: 405–428, am Beginn einer Kongreß-Karriere stehen in der Regel Interessen der Wiederwahl, das Engagement in Gesetzgebungsprozeß ist daher präformiert, bevor der Abgeordnete überhaupt eine gewisse Routine erwirbt.

3. In Zeiten ideologischer Polarisierung steigt naturgemäß die Neigung der Parteien zu „rücksichtsloser" Selbstprofilierung: In den parlamentarischen Systemen verschärft dies den Gegensatz zwischen den Parteien der Regierungsmehrheit und den Parteien der Opposition. Der außenstehende Beobachter kann „Verantwortlichkeiten" zurechnen und z. B. als Wähler entsprechende Konsequenzen ziehen. In präsidentiellen Systemen wie den USA besteht jedoch die Gefahr, daß es zu einer „Opposition zwischen Staatsorganen" kommt – also „Dealock" zwischen Kongreß und Weißem Haus –, für die die Parteien nur indirekt, wenn überhaupt, verantwortlich gemacht werden. Kongreß und Präsident können sich wechselseitig „beschuldigen", Ursache des Problems zu sein – was letztlich dem Ansehen der Institutionen in der Öffentlichkeit Schaden zufügen muß –, die „wahre" Ursache des Problems, die „Unverantwortlichkeit der Parteien", kommt ungeschoren davon und bleibt ungelöst.

Diese Bemerkungen zu den Problemen des amerikanischen politischen Systems deuten bereits darauf hin, daß demokratische Systeme ganz allgemein außerordentlich voraussetzungsvoll gebaut und daher störungsanfällig sind. Einige Aspekte wollen wir abschließend noch mal hervorheben und daran Forschungsfragen an die *Demokratietheorie*[88] formulieren, die ja auf solche Voraussetzungsreflexionen spezialisiert ist.

- „Politisches Interesse" des Bürgerpublikums als kritische Variable: Die klassische Demokratietheorie hatte den politisch interessierten Bürger einfach vorausgesetzt, und in der Tat ist jede funktionierende Demokratie darauf angewiesen, daß sich die Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger zumindest soweit über „Politik" informiert, um bei Abstimmungen und Wahlen eine im Hinblick auf die existierenden Alternativen „gehaltvolle" Entscheidung treffen zu können, d. h., die Wahlentscheidung sollte sich von einem Zufallsgenerator deutlich unterscheiden. „Wahlen" legitimieren zwar nicht zuletzt durch die Unvorhersehbarkeit des Ergebnisses, das es zu akzeptieren gilt, aber das funktioniert nur dann, wenn eine „kritische Masse" daran beteiligt war. Zur Zeit geben die Daten zu den Wahlbeteiligungen in den europäischen Ländern wenig Anlaß zur Besorgnis, aber das muß aus mehreren Gründen nicht so bleiben: Erstens können sich die Bürgerinnen und Bürger völlig folgenlos für ihren Lebensstil von der „Politik" verabschieden; das ist eine nichtintendierte Folge der funktionalen Differenzierung der Gesellschaft – „no politics on the screen" ist für ein Fünftel – in den USA mehr als ein Viertel – des Elektorats schon heute Realität. – Zweitens, durch die bevorstehende „Kommunikationsrevolution" wird „politische Information" in einem bisher unbekannten Maße Konkurrenz erhalten, vor allem durch den rasch expandierenden „Entertainment-Sektor". Der Prozeß der Segmentierung der Publika wird wei-

88 Vgl. *Giovanni Sartori 1997:* Demokratietheorie. Darmstadt: Primus Verlag.

ter voranschreiten, die Zahl der *issue publics* zunehmen. Wie wird sich die Demokratie auf diese neuen Verhältnisse einstellen? Wird „politisches Interesse“ zu einer kritischen Variable?

- Wir haben im Kapitel acht von gewissen „Konjunkturen“ bei den ideologischen Strömungen in der politischen Öffentlichkeit gesprochen, also den längerfristigen Links- bzw. Rechtstrends. Wie lassen sich diese Trends eigentlich erklären, womit hängen sie zusammen? Aus den USA gibt es empirische Befunde, die zeigen, daß der aggressive Stil der Wahlwerbung gerade die „moderaten“ Wählerinnen und Wähler demotiviert, zur Wahl zu gehen; auch im Internet stellen die „Ideologen“ offenbar die Mehrheit der Aktivisten. Eine Folge dieser Sachverhalte haben wir oben bereits gesehen: Kandidaten mit ideologisch radikaleren Einstellungen gewinnen die Wahlen, der US-Kongreß ist ideologisch polarisiert wie schon lange nicht mehr. Trotzdem wird gerade für die USA immer wieder festgestellt, Ideologien würden im politischen System kaum eine Rolle spielen. Wie sind diese Widersprüche zu erklären? Werden wir es auch in Europa mit stärkeren ideologischen Polarisierungen zu tun bekommen, ohne daß wir es merken? Ist es richtig, daß die Partizipationsbereitschaft in der „ideologischen Mitte“ sinkt, an den Rändern jedoch steigt?
- Medienexperten rechnen auch für Europa mit einer zunehmenden „Kommerzialisierung“ der Medienlandschaft, d. h., Verkaufszahlen und Einschaltquoten werden zu bestimmenden Faktoren. Auf dieser Linie liegen auch die Trends zur Diversifizierung des Medienangebots bzw. zur Individualisierung des Medienkonsums[89]. Die Folgen für das politische System sind noch nicht eindeutig erkennbar, manche Autoren wie z. B. Thomas E. Patterson kommen jedoch schon für die rezenten Entwicklungen zum Schluß, die Medien würden die demokratischen Prozesse nicht mehr zureichend „bedienen“. Auch für Europa mehren sich die kritischen Stimmen, man denke an Formulierungen wie: „Die Demontage der Politik in der Informationsgesellschaft“ (Kepplinger) oder an die These von der „Amerikanisierung der Wahlkämpfe“ usw. Wie kann man die Medienwirtschaft dazu bringen, stärker auf die Anforderungen der Demokratie im „politischen System“ Rücksicht zu nehmen? Welche Bedeutung kommt dabei den öffentlich-rechtlichen Anstalten zu? – Dies sind demokratietheoretisch brisante Fragen an die Medienpolitik.
- Die oben genannten strukturellen Veränderungen im Subsystem der politischen Öffentlichkeit stellen natürlich auch vor neue Probleme im Subsystem des Staates: Die Verwaltungsverfahren müssen transparenter werden, die Auswüchse des „Parteienstaates“ bedürfen dringend einer Flurbereinigung, die Polizei muß sich auf mehr

---

89 *Winand Gellner 1997:* Individualisierung und Globalisierung. Die Privatisierung der Öffentlichkeit? In: Karl Rohe (Hrsg.), Politik und Demokratie in der Informationsgesellschaft. Baden-Baden: Nomos, S. 25–44.

„Servicefunktionen" einstellen, und nicht zuletzt betrifft der sich abzeichnende „Strukturwandel der Öffentlichkeit" den Parlamentarismus: Wird die Parlamentskommunikation aus der kommerzialisierten Massenpresse verschwinden? Wie groß werden die Publika sein, die sich in der künftigen digitalisierten Medienwelt für die Parlamentsberichterstattung interessieren? Wird es gelingen, für das Parlament der EU eine „europäische Öffentlichkeit" herzustellen? – Von der Beantwortung dieser Fragen hängt viel ab, nicht zuletzt geht es um die künftigen Chancen der parlamentarischen Opposition!

- Viele Anzeichen sprechen dafür, daß der Typus der politischen Partei mit „Massenbasis" kaum Zukunftschancen hat. Wahrscheinlich werden sich die Parteien dem Typus der „Wählerparteien" oder „Plattformparteien" annähern, und insofern dies zutrifft, ist auch hier die Rede von einer „Amerikanisierung" nicht abwegig. Einige Folgen haben wir bereits angedeutet: Erstens könnten in Zukunft die Wählerfluktuationen noch zunehmen bzw. würde die Zahl der „Stammwähler" weiter schrumpfen. In Österreich waren von diesen Trends in erster Linie die Großparteien betroffen; wenn man die Trends fortschreibt, würde die Unterscheidung von Groß- und Kleinparteien bald hinfällig. Unter der Bedingung einer zunehmenden ideologischen Polarisierung wären jedoch auch ganz andere Szenarien denkbar, etwa das Verschwinden von „relevanten" Kleinparteien. Der erste Fall würde zu einer zunehmenden Zersplitterung des Parteiensystems führen und damit zu Schwierigkeiten der Bildung von stabilen Parlamentsmehrheiten, der zweite Fall zu einer abnehmenden Konsensgrundlage in den Parlamenten. Oder wird der künftige Parlamentarismus primär von opportunistischen „Promis" beherrscht[90]?

Welche Szenarienkombinationen auch immer die Zukunft bringen wird, „Demokratie" bleibt ein unterdeterminiertes, labiles, störungsanfälliges, dafür aber auch ein offenes, anpassungsfähiges und darum spannendes „Projekt" der modernen Gesellschaft.

---

90 *Jörg Seißelberg 1995:* Berlusconis Forza Italia. Wahlerfolg einer Persönlichkeitspartei (1994). In: ZParl.-Sonderband: 204–231. Vgl. *Karsten Fischer 1999:* Kommentar: Politik und Rationalität. In: Michael Th.Greven/Rainer Schmalz-Bruns (Hrsg.), Politische Theorie heute. – Ansätze und Perspektiven. Baden-Baden: Nomos, S. 293–299, zur „Selbstreferentialität politischer Kommunikation"; entscheidend sei, so Fischer im Anschluß an Luhmann, wie man das gesellschaftliche Teilsystem Politik dazu bringen kann, sich selbst als Umwelt zu beobachten und dadurch die Auswirkungen seiner Operationen auf andere Teilsysteme ebenso wie die Auswirkungen der Operationen anderer Teilsystme auf sich selbst zu reflektieren, m. a. W. es gehe darum, die funktionssystemspezifischen Umweltorientierung zu verbessern. Dies setzt dann aber rein opportunistischen Karriereambitionen gewisse Grenzen.

Index



Im Zentrum eines jeden politischen Systems befindet sich der Staat, dessen Leistungsfähigkeit auch heute noch in vielen Ländern geradezu schicksalhafte Bedeutung zukommt. Das Buch stellt den Versuch dar, auf der Suche nach einer wirklichkeitsnäheren Lehre vom Staat einen Schritt weiterzukommen. Dazu gehört aber auch, die jeweiligen Umweltbedingungen staatlichen Handelns ständig im Blick zu behalten. Dies gilt in besonderer Weise für die modernen Demokratien, wo der Staatsapparat in einen riesigen Kommunikationskomplex der politischen Öffentlichkeit eingebettet wird und wo sich schließlich zwischen Öffentlichkeit und Staat der Organisationskomplex der Parteien und Verbände dazwischenschiebt. Trotzdem laufen letztlich alle Kommunikationsprozesse des politischen Systems auf den Staat zu, weil nur dieser die „Funktion der Politik" garantieren kann, auf die die moderne Gesellschaft angewiesen ist.

Hannes Wimmer
ist Univ. Dozent am Institut für Politikwissenschaft der Universität Wien



ISBN 3-205-99202-4
http://www.boehlau.at